



Actualidad Jurídica Ambiental

**Recopilación mensual
Núm. 127**

Octubre 2022

Dirección académica

Eva Blasco Hedo

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

Secretaría

Blanca Muyo Redondo

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

Consejo de Redacción

Eva Blasco Hedo

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

Lucía Casado Casado

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

Carlos Javier Durá Alemañ

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

Sara García García

Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid

Fernando López Pérez

Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Manuela Mora Ruiz

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva

Blanca Muyo Redondo

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

María Pascual Núñez

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

Inmaculada Revuelta Pérez

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

Ángel Ruiz de Apodaca

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

Consejo científico-asesor

Carla Amado Gomes

Profesora Auxiliar de la Universidad de Lisboa (Portugal)

Estanislao Arana García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada

José Francisco Alenza García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Andrés Betancor Rodríguez

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

Francisco Delgado Piqueras

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

Eva Desdentado Daroca

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

Luis Alberto Fernández Regalado

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

Antonio Fortes Martín

Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid

Marta García Pérez

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Agustín García Ureta

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

Jesús Jordano Fraga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Manuel Lucas Durán

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

José Manuel Marraco Espinós

Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza

Pilar Moraga Sariego

Profesora Asociada de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

Alba Nogueira López

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

J. José Pernas García

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Noemí Pino Miklavec

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

Jaime Rodríguez Arana

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Juan Rosa Moreno

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

Ángel Ruiz de Apodaca

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

Nicolas de Sadeleer

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

Javier Sanz Larruga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Íñigo Sanz Rubiales

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

Javier Serrano García

Vicepresidente de la Asociación de Derecho Ambiental Español

Patricia Valcárcel Fernández

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo

Germán Valencia Martín

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

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

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

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

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

© CIEMAT, 2022

ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3

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 biblioteca@cieda.es

SUMARIO

ARTÍCULOS.....	4
“LA AUTORIZACIÓN FOTOVOLTAICA INTEGRADA VALENCIANA”. Germán Valencia Martín	5
“DEL PALO A LA ZANAHORIA: SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL, CERTIFICACIONES AMBIENTALES Y ETIQUETAS ECOLÓGICAS. LA NORMA ISO 14001”. Juan Manuel Ayllón Díaz-González.....	93
“LA INCIDENCIA DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL EN LA INTERPRETACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS A TRAVÉS DE LA PRÁCTICA POSTERIOR”. Antonio Jesús Rodríguez Redondo.....	152
COMENTARIOS.....	184
“EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DECLARA INCONSTITUCIONALES LOS PRECEPTOS DE LA LEY DE CAZA DE CASTILLA Y LEÓN RELACIONADOS CON LA CAZA DEL LOBO”. Mar Ouro del Olmo.....	185
LEGISLACIÓN AL DÍA	201
Nacional.....	202
Autonómica.....	205
Aragón	205
Galicia.....	208
Islas Baleares.....	210
JURISPRUDENCIA AL DÍA.....	212
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)	213
Tribunal Supremo (TS).....	218
Audiencia Nacional	229
Tribunal Superior de Justicia (TSJ)	232
Andalucía.....	232
Castilla y León	237
Cataluña.....	243
Comunidad Valenciana	246
Iberoamérica.....	249
Portugal	249
ACTUALIDAD	255
Noticias	256
Agenda	260

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA	264
MONOGRAFÍAS.....	265
Tesis doctorales.....	267
PUBLICACIONES PERIÓDICAS	268
Números de publicaciones periódicas	268
Artículos de publicaciones periódicas	269
Legislación y jurisprudencia ambiental	281
Recensiones	285
NORMAS DE PUBLICACIÓN	287

ARTÍCULOS

Juan Manuel Ayllón Díaz-González
Antonio Jesús Rodríguez Redondo
Germán Valencia Martín

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de octubre de 2022

**“LA AUTORIZACIÓN FOTOVOLTAICA INTEGRADA
VALENCIANA”**

*“THE VALENCIAN INTEGRATED PHOTOVOLTAIC
AUTHORIZATION”*

Autor: Germán Valencia Martín, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante

Fecha de recepción: 17-08-2022

Fecha de aceptación: 15-09-2022

Resumen:

En este trabajo se analiza el régimen sustantivo y procedimental de la nueva “autorización fotovoltaica integrada” creada por el legislador valenciano (Decreto ley 14/2020) para facilitar la implantación de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, destacando el carácter reglado de la intervención territorial que incorpora (la autorización de implantación en suelo no urbanizable). Se tiene en cuenta también la contestación suscitada por esta normativa en algunos Ayuntamientos, que se ha manifestado a través de la suspensión del otorgamiento de licencias municipales, provocando su falta de efectividad. Y se examina, por último, la reacción del legislador valenciano a esta situación de parálisis por medio del Decreto ley 1/2022, que modifica la política territorial en la materia para favorecer su aceptación a escala local y aprovecha las facilidades para la evaluación ambiental de los proyectos ofrecidas recientemente por el legislador estatal (Real Decreto-ley 6/2022).

Abstract:

This paper studies the substantive and procedural regime of the new "integrated photovoltaic authorization" created by the Valencian legislator (Decree Law 14/2020) to facilitate the implementation of photovoltaic plants on undeveloped land, highlighting the regulated nature of territorial intervention

that it incorporates (the authorization of implantation in undeveloped land). The response aroused by this regulation in some Town Halls is also taken into account, which has resulted in the suspension of the granting of municipal licenses, causing their lack of effectiveness. And finally, the reaction of the Valencian legislator to this situation of paralysis through Decree Law 1/2022 is also examined, which corrects the territorial policy on the matter to help its acceptance at the local level and takes advantage of the facilities for environmental evaluation of the projects recently offered by the state legislator (Royal Decree-Law 6/2022).

Palabras clave: Autorización fotovoltaica integrada. Autorización de implantación en suelo no urbanizable. Comunidad Valenciana. Suspensión del otorgamiento de licencias municipales. Informe de afecciones ambientales.

Keywords: Integrated photovoltaic authorisation. Authorisation to build on undeveloped land. Valencian Community. Suspension of municipal licensing. Environmental conditions report.

Sumario:

1. **Introducción**
 - 1.1. **El desiderátum y los problemas en el camino**
 - 1.2. **Planteamiento del trabajo**
 - 1.3. **Las novísimas reformas también consideradas**
2. **Marco general**
 - 2.1. **Introducción**
 - 2.2. **Régimen económico**
 - 2.3. **Acceso y conexión a la red**
 - 2.4. **Autorizaciones de instalación**
 - 2.4.1. **Autorización sustantiva**
 - 2.4.2. **Intervenciones ambientales y por razones de ordenación territorial y urbanísticas**
 - A) **Evaluación de impacto ambiental**
 - B) **Licencia ambiental**
 - C) **Declaración de interés comunitario**
 - D) **Licencia de obras**
 - 2.4.3. **Resumen y secuencia de intervenciones**
 - A) **Instalaciones de competencia sustantiva estatal**

- B) Instalaciones de competencia sustantiva de la Comunidad Valenciana (situación previa a la reforma)
 - 2.4.4. Exigencias comunitarias
- 3. El nuevo procedimiento integrado valenciano
 - 3.1. Introducción
 - 3.2. Alcance de la integración
 - 3.3. Esquema del procedimiento
 - 3.3.1. Actuaciones previas
 - 3.3.2. Iniciación
 - 3.3.3. Desarrollo
 - 3.3.4. Terminación
 - 3.4. La duración del procedimiento
- 4. Régimen sustantivo de la autorización
 - 4.1. Introducción
 - 4.2. El carácter reglado de la autorización de implantación en suelo no urbanizable
 - 4.3. Criterios legales para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas: el detalle propio de un plan
 - 4.4. Criterios específicos
 - 4.4.1. Criterios para la implantación de centrales fotovoltaicas en áreas sometidas a protección medioambiental
 - 4.4.2. Criterios territoriales y paisajísticos
 - 4.4.3. Criterios energéticos
 - 4.5. Criterios generales
 - 4.5.1. Sumatorio de cosas diversas
 - 4.5.2. Aptitud inicial de toda clase de suelos no urbanizables
 - 4.5.3. Limitación de la incompatibilidad derivada del planeamiento urbanístico a las prohibiciones expresas
- 5. La suspensión del otorgamiento de licencias municipales
 - 5.1. Planteamiento
 - 5.2. Alcance y duración
 - 5.3. Utilidad directa e indirecta
 - 5.4. Utilidad final: el posible contenido de la revisión del planeamiento
- 6. El nuevo procedimiento simplificado estatal
 - 6.1. Introducción
 - 6.2. Ámbito de aplicación
 - 6.3. Características
 - 6.3.1. Integración de las autorizaciones sustantivas

- 6.3.2. Determinación de las afecciones ambientales
- 6.4. Aplicación a las instalaciones de competencia sustantiva autonómica: la problemática elusión del carácter básico de la reforma
- 7. La modificación subsiguiente de la legislación valenciana
 - 7.1. Introducción
 - 7.2. El nuevo procedimiento integrado y simplificado valenciano
 - 7.2.1. Ámbito de aplicación
 - 7.2.2. Especialidades
 - 7.3. Otras modificaciones del procedimiento integrado de alcance general
 - 7.3.1. Limitación de la relevancia del informe en materia de ordenación del territorio y paisaje
 - 7.3.2. Incremento de la participación municipal
 - 7.4. Los nuevos plazos del procedimiento integrado
 - 7.5. Aspectos sustantivos
 - 7.5.1. Límites a la ocupación de suelo no urbanizable
 - 7.5.2. Normas de aplicación directa
 - 7.5.3. Reversibilidad de instalaciones
 - 7.6. Proyectos energéticos prioritarios y de iniciativa municipal
 - 7.7. Especialidades de la suspensión del otorgamiento de licencias
 - 7.8. Centrales de competencia sustantiva estatal
 - 7.9. Balance: el olvido de los suelos no urbanizables de protección especial
- 8. Conclusiones
- 9. Bibliografía

Summary:

- 1. Introduction
 - 1.1. The desideratum and the problems along the way
 - 1.2. Approach of the work
 - 1.3. The latest reforms also considered
- 2. General framework
 - 2.1. Introduction
 - 2.2. Economic regime
 - 2.3. Access and connection to the network
 - 2.4. Installation authorizations
 - 2.4.1. Substantive authorization

- 2.4.2. Environmental interventions and for territorial and urban planning reasons
 - A) Environmental impact assessment
 - B) Environmental license
 - C) Declaration of community interest
 - D) Building license
- 2.4.3. Summary and sequence of interventions
 - A) Facilities of substantive state competence
 - B) Installations of substantive competence of the Valencian Community (situation prior to the reform)
- 2.4.4. European Community law demands
- 3. The new Valencian integrated procedure
 - 3.1. Introduction
 - 3.2. Scope of integration
 - 3.3. Outline of the procedure
 - 3.3.1. Previous performances
 - 3.3.2. Initiation
 - 3.3.3. Developing
 - 3.3.4. Termination
 - 3.4. The duration of the procedure
- 4. Substantive regime of the authorization
 - 4.1. Introduction
 - 4.2. The regulated nature of the authorization for implementation on non-developable land
 - 4.3. Legal criteria for the location and implementation of photovoltaic plants: the details of a plan
 - 4.4. Specific criteria
 - 4.4.1. Criteria for the implementation of photovoltaic plants in areas subject to environmental protection
 - 4.4.2. Territorial and landscape criteria
 - 4.4.3. Energy criteria
 - 4.5. General criteria
 - 4.5.1. Sum of various things
 - 4.5.2. Initial suitability of all kinds of non-developable land
 - 4.5.3. Limitation of the incompatibility derived from urban planning to express prohibitions
- 5. The suspension of the granting of municipal licenses
 - 5.1. Approach
 - 5.2. Scope and duration
 - 5.3. Direct and indirect utility
 - 5.4. Final utility: the possible content of the planning revision

6. The new national simplified procedure
 - 6.1. Introduction
 - 6.2. Scope
 - 6.3. Characteristics
 - 6.3.1. Integration of substantive authorizations
 - 6.3.2. Determination of environmental conditions
 - 6.4. Application to installations of regional substantive competence: the problematic avoidance of the basic character of the reform
7. The subsequent modification of the Valencian legislation
 - 7.1. Introduction
 - 7.2. The new integrated and simplified Valencian procedure
 - 7.2.1. Area of application
 - 7.2.2. Specialties
 - 7.3. Other modifications of the integrated procedure of general scope
 - 7.3.1. Limitation of the relevance of the report in terms of land and landscape planning
 - 7.3.2. Increase in municipal participation
 - 7.4. The new terms of the integrated procedure
 - 7.5. Substantive aspects
 - 7.5.1. Limits to the occupation of undeveloped land
 - 7.5.2. Direct application rules
 - 7.5.3. Installation reversibility
 - 7.6. Priority energy projects and municipal initiatives
 - 7.7. Specialties of the suspension of the granting of licenses
 - 7.8. Plants of national substantive competence
 - 7.9. Balance: the neglect of special protection non-developable land
8. Conclusions
9. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN¹

1.1. El desiderátum y los problemas en el camino

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética prevé, entre otros objetivos mínimos nacionales para el año 2030, el de alcanzar un sistema eléctrico con al menos un 74% de generación a partir de fuentes renovables [art. 3.1 c)], y que antes de 2050, y en todo caso en el más corto plazo posible, se alcance el 100 por 100 (art. 3.2)².

Por su parte, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) concede a la energía solar fotovoltaica el mayor potencial de expansión dentro de las fuentes renovables, pues, según sus previsiones, revisables en función de la evolución de sus costes relativos, así como de la viabilidad y flexibilidad de su implantación, pasaría de los 4.854 MW de potencia instalada en 2015 (o de los 9.071 MW estimados en 2020) a 39.181 MW en 2030 (ocho veces más o más de cuatro, respectivamente), y de representar un escaso 4,5% de la potencia instalada total del sector eléctrico en 2015 (o un 8,1% estimado en 2020) a un importante 24,36% en 2030³.

De acuerdo con estos objetivos y previsiones, en los dos últimos años tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, vienen acometiendo todo un conjunto de reformas destinadas a facilitar la construcción y puesta en funcionamiento de nuevas instalaciones de generación eléctrica renovable y, en particular, por lo que aquí importa, de centrales fotovoltaicas. Esfuerzo que, no cabe duda, está rindiendo sus frutos, como demuestra el abundante número de proyectos cuya autorización se encuentra sobre la mesa de las distintas Administraciones competentes⁴, y sobre todo el hecho de que, cuando se cierran estas líneas, en junio de 2022, y según

¹ Junto a otras de significado más diáfano, se emplean a lo largo del texto algunas abreviaturas que, aunque se explicarán en los lugares oportunos, conviene identificar desde el principio. Así: DIC (declaración de interés comunitario), LSE (Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico), Texto Refundido de 2016 (Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre) y Texto Refundido de 2021 (Texto Refundido de la Ley -valenciana- de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio).

² Sobre este y el resto de objetivos recogidos en la Ley, su caracterización y naturaleza jurídica, vid., en particular, J. ROSA MORENO (2021b: 63 y ss.; y 2021c: 74 y ss.).

³ Versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), adoptada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, y publicada en el BOE núm. 77, de 31 de marzo, pp. 12 y 46.

⁴ Según declaraciones de la Ministra para la transición ecológica y el reto demográfico, recogidas en distintos medios, en abril de 2021 la inversión proyectada en plantas renovables multiplicaba ya por 10 el objetivo previsto por el PNIEC para 2030.

datos de Red Eléctrica de España, la potencia instalada de energía solar fotovoltaica ascienda ya a 16.145 MW (un 14,07% del total), seguramente en línea con las previsiones del PNIEC⁵.

Comprensiblemente, esta avalancha de solicitudes está causando inquietud en muchas de las localidades elegidas por los promotores de los proyectos para albergarlos, ante el temor de que la efectiva implantación de centrales fotovoltaicas de cierta dimensión, que por su propia naturaleza requieren la ocupación de vastos espacios de suelo rural o no urbanizable (en torno a dos hectáreas de terreno por cada MW de potencia instalada⁶), suponga una degradación de los valores paisajísticos de sus entornos, con repercusiones desfavorables sobre el turismo y las actividades primarias tradicionales, a cambio de un tipo de industria sin grandes expectativas de generación de empleo local⁷, a pesar de la advertencia legal de que “el despliegue de los proyectos de energías renovables se lleve a cabo, preferentemente, en emplazamientos con menor impacto” (art. 21.2 de la Ley 7/2021)⁸. En distintas zonas de España han surgido por ello movimientos de oposición, que se unen a las voces en el mismo sentido alzadas por organizaciones ecologistas, que intentan frenar la autorización de algunas de estas instalaciones con la presentación de alegaciones en los trámites de participación ciudadana⁹.

Algunos de los Ayuntamientos afectados, compartiendo este tipo de preocupaciones o haciéndose eco de las quejas ciudadanas, están intentando ganar tiempo mediante el recurso a un instrumento clásico de la legislación urbanística española, presente hoy en las legislaciones autonómicas del ramo,

⁵ Datos disponibles en la [página web de Red Eléctrica de España](#), apartados “REData”, “generación” y “potencia instalada nacional”. La potencia instalada total en junio de 2022 era de 114.669 MW.

⁶ El propio Decreto ley valenciano 14/2020, de 7 de agosto, al que ahora nos referiremos, parte de esta magnitud de ocupación (dos Has. por MW) al dibujar en su Anexo I el “mapa informativo de la compatibilidad de las áreas sometidas a protección medioambiental para el emplazamiento de centrales fotovoltaicas”.

⁷ Es muy elocuente sobre este tipo de preocupaciones el extenso trabajo de L. PORTILLO PASQUAL DEL RIQUELME, P. JIMÉNEZ-LANDI USUNÁRIZ y la Asociación Salvemos los Campos (2021), titulado “La devastadora invasión de los grandes <<parques>> solares fotovoltaicos (PSFV) y las protestas de agricultores, ganaderos, ecologistas, sindicatos, científicos y vecinos (La batalla de Métrida y de otros muchos pueblos de España)”, fácilmente localizable en internet.

⁸ Apartado que no figuraba en el proyecto de ley (del entonces art. 19) y que se introdujo durante su tramitación en el Congreso en virtud de la aceptación de dos enmiendas coincidentes (las núm. 100 y 575) presentadas por los Grupos Parlamentarios Plural y Republicano (BOCG Congreso, Serie A, núm. 19-2, de 20 de octubre de 2020, pp. 85-86 y 433).

⁹ Amplias referencias al respecto en el trabajo ya citado de L. PORTILLO, P. JIMÉNEZ-LANDI y la Asociación Salvemos los Campos (2021).

como es la suspensión del otorgamiento de licencias durante el procedimiento de revisión del planeamiento urbanístico municipal, que se pondría en marcha aprovechando esta posibilidad de suspensión y de cuya efectividad nos ocuparemos después¹⁰.

La Comunidad Valenciana constituye en estos momentos un ejemplo paradigmático de este tipo de tensiones. Por un lado, se encuentra el esfuerzo del Gobierno de la Generalitat por acelerar la autorización en suelo no urbanizable de centrales fotovoltaicas de su competencia sustantiva, con el fin de paliar el déficit comparativo de este tipo de instalaciones en territorio valenciano¹¹ y de alcanzar sus propios objetivos de generación eléctrica renovable, alineados con los nacionales¹². Y, por otro, la resistencia de no pocos municipios a convertirse en el destino único o principal de esta clase de proyectos gracias a sus favorables condiciones de partida, mediante la adopción de medidas cautelares de suspensión del otorgamiento de licencias¹³. Esto, en unión de otras posibles causas, ha conducido hasta la fecha al fracaso de las expectativas despertadas¹⁴.

¹⁰ Sin pretensión de exhaustividad, estos son algunos de los municipios (u otro tipo de entidades locales) que en distintas Comunidades Autónomas han acordado la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas para centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable: en Murcia, Yecla (BORM de 13/04/2021); en Cataluña, Foixà (DOGC de 21/05/2021); en Andalucía, Campillos (BOP Málaga de 27/10/2021); en Aragón, Ojos Negros (BOP Teruel de 18/11/2021); y en Canarias, el Cabildo Insular de Fuerteventura (BOC de 03/09/2021).

¹¹ Datos al respecto, en: E. GIELEN, M. ALMENAR MUÑOZ y J.S. PALENCIA JIMÉNEZ (2020: 96 y ss.).

¹² De acuerdo con el Preámbulo del Decreto ley 14/2020 (apartado I), la ambición del Gobierno valenciano consiste en alcanzar en 2030 unos 6.000 MW de potencia solar fotovoltaica instalada en el territorio de la Comunidad (y unos 4.000 MW de potencia eólica), es decir, en multiplicar por más de dieciséis veces la potencia instalada actual (en 2020), que asciende a unos escasos 364 MW (por 1.255 MW de potencia eólica).

¹³ En efecto, en la Comunidad Valenciana hasta trece municipios han tomado hasta la fecha esa decisión de suspensión, procurando su publicación, como resulta preceptivo, en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV): Godelleta (05/01/2021), Carcaixent (23/07/2021), Chella (10/08/2021), L'Olleria (12/08/2021), Onil (12/08/2021), Anna (25/08/2021), La Vall d'Uixó (11/10/2021), Turís (18/10/2021), Chiva (21/10/2021), Camporrobles (05/01/2022), Betxí (19/01/2022), Vilafamés (23/02/2022) y Benlloc (19/04/2022).

¹⁴ Estando ya en vigor el Decreto ley desde agosto de 2020, y habiéndose recibido desde entonces al parecer numerosas solicitudes de “autorización fotovoltaica integrada” [369 proyectos de nuevas plantas fotovoltaicas conectadas a la red, según el diario El Economista (Comunitat Valenciana), núm. 71, de 24 de septiembre de 2021, p. 9], no pocas sometidas ya a información pública [unas 60 en la provincia de Alicante, 42 en la de Valencia y 17 en la de Castellón; información disponible en la [página web de la Conselleria de Economía Sostenible](#), apartados “Energía y Minas”, “Información pública de energía”, “Energías Renovables”], a día de hoy (junio de 2022), es decir, pasados ya prácticamente dos años desde su entrada en

1.2. Planteamiento del trabajo

Este trabajo se centra en el primer polo de la dialéctica. Su objeto principal consiste, pues, en exponer y analizar el nuevo “procedimiento integrado de autorización de centrales fotovoltaicas que vayan a emplazarse sobre suelo no urbanizable” introducido en la legislación valenciana por medio del Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell¹⁵, o, mejor dicho, en exponer y analizar el régimen, tanto sustantivo como procedimental, de la que, en mi opinión, aunque la mencionada disposición no emplee este término, se puede denominar con propiedad como la nueva “autorización fotovoltaica integrada” creada para estos supuestos y con los referidos fines (apartados III y IV del trabajo)¹⁶.

Sin tanto detalle, y sin intención de agotar en este trabajo su problemática jurídica, haremos referencia también al segundo de los indicados polos, la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas, su alcance y utilidad (apartado V), antes de esbozar unas breves conclusiones sobre el conjunto de la temática implicada (apartado VIII).

Pero antes, y para la mejor comprensión de los elementos novedosos que comporta la “autorización fotovoltaica integrada” valenciana, parece conveniente hacer un breve repaso del conjunto de intervenciones a que están sujetos los proyectos de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, así como de la legislación valenciana precedente y todavía aplicable a las instalaciones de competencia sustantiva estatal, todo ello bajo el título de marco general (apartado II)¹⁷.

1.3. Las novísimas reformas también consideradas

Hecho el trabajo bajo el esquema indicado, se produjeron algunas relevantes modificaciones del régimen de autorización de las instalaciones de generación eléctrica a partir de fuentes renovables (entre ellas, señaladamente, las centrales fotovoltaicas) tanto en el ámbito estatal como en el valenciano, siempre en el sentido de facilitar su implantación y de salir al paso de los problemas antes esbozados.

vigor, todavía no consta que se haya otorgado ninguna (según se desprende de esa misma página).

¹⁵ Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica.

¹⁶ J. ROSA MORENO (2021a: 1229) también resalta la inspiración del nuevo procedimiento valenciano en la técnica de la autorización ambiental integrada.

¹⁷ Agradezco al Director de la Sede Universitaria de Villena de la Universidad de Alicante, el profesor Aurelio LÓPEZ-TARRUELLA MARTÍNEZ, su invitación para participar en la mesa redonda “Concesiones de plantas fotovoltaicas”, que se celebró en la Casa de la Cultura de Villena el 22 de octubre de 2021, y que me sirvió de estímulo para preparar este trabajo.

Se trata del procedimiento simplificado creado por el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, para las instalaciones de competencia sustantiva de la Administración General del Estado¹⁸, y del Decreto ley valenciano 1/2022, de 22 de abril, que aprovecha las previsiones de aquel y adiciona otras novedades basadas en la experiencia propia¹⁹.

Para mayor claridad del conjunto y mejor comprensión del sentido de estas recientes reformas, las mismas se analizan tras la exposición del régimen de la “autorización fotovoltaica integrada” establecido por el Decreto ley 14/2020, en dos apartados posteriores previos a las conclusiones (apartados VI y VII), sin perjuicio de advertir cuando proceda de su existencia en los apartados anteriores.

2. MARCO GENERAL

2.1. Introducción

El régimen del tipo de instalaciones que estamos considerando (centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable de ciertas dimensiones y con producción destinada a la venta en red²⁰) incluye tres componentes distintos: (1) su régimen económico, (2) el acceso y conexión a la red y (3) las autorizaciones para la construcción y puesta en funcionamiento de las instalaciones, dentro de las cuales hay que distinguir a su vez entre las exigidas por la legislación del sector eléctrico (autorizaciones sustantivas) y las necesarias por razones ambientales y de ordenación territorial y urbanística.

¹⁸ Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

¹⁹ Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania.

²⁰ Como veremos después con más detalle, en la Comunidad Valenciana las centrales destinadas al autoconsumo sin excedentes y las de pequeñas dimensiones (de potencia nominal no superior a 100 kW y conectadas directamente a una red de tensión nominal no superior a 1 kV), aun emplazadas en suelo no urbanizable, quedan excluidas total o parcialmente del régimen de autorizaciones sustantivas (art. 2 bis del Decreto 88/2005, introducido por el Decreto ley 14/2020) y con ello del conjunto de medidas destinadas a facilitar su obtención que aquí nos ocupan.

Los dos primeros (régimen económico, y acceso y conexión a la red) son fundamentalmente de competencia estatal, tanto normativa como ejecutiva²¹, y de ellos vamos a ocuparnos aquí solamente al objeto de mostrar sus conexiones con el tercero de los componentes (la autorización de las instalaciones), que es el que va a centrar nuestra atención y que constituye una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los términos que luego precisaremos.

2.2. Régimen económico

La existencia de un régimen económico especial para las instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, en las distintas modalidades que se han sucedido a lo largo del tiempo²², constituye una medida de fomento de la inversión en esta clase de instalaciones, al garantizarse a su través, de una manera u otra, una cierta rentabilidad a largo plazo, tendencialmente durante toda la vida útil de la instalación²³.

Para obtener los permisos de acceso y conexión a la red y las autorizaciones para la construcción y puesta en funcionamiento de las instalaciones no es necesario contar con este tipo de incentivos, pero su disfrute constituye una ventaja comparativa, en la medida en que constituye un indicador de la seriedad y viabilidad de los proyectos. En esta línea, el Decreto ley valenciano 14/2020, sobre considerar todos los proyectos de instalaciones de generación renovable

²¹ Vid., al respecto, M. BACIGALUPO SAGGESE (2010: 286 y ss.) y J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2017: 46 y ss.).

²² Sistemas de “primas a la producción” (Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo) y de “subastas”, y dentro de este último, el anterior “régimen retributivo específico” (Real Decreto 413/2014, de 6 de junio) y el nuevo “régimen económico” implantado a raíz del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio (nuevo apartado 7 bis del art. 14 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico) y desarrollado por Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre. Régimen este último que se ha traducido ya en la convocatoria y adjudicación de dos subastas y en la preparación de una tercera, todas ellas regidas por la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025 [toda la información al respecto en la [página web del Ministerio para la transición ecológica](#), apartados “energía” y “subasta de energías renovables”]. Sobre estos sucesivos regímenes y sus características, vid., entre otros, T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (2016: 48 y ss.), M.J. ALONSO MÁZ (2017: 289 y ss.), A.D. LEIVA LÓPEZ (2021: 16 y ss.) e I. RUIZ OLMO (2021: 251 y ss.).

²³ Mediante un precio adicional al obtenido en el mercado mayorista o *pool* (sistema de primas) o un precio mínimo por la energía vendida con independencia de las oscilaciones de ese mercado (sistema de subastas). Una buena explicación de los distintos sistemas de fomento, en M.J. ALONSO MÁZ (2015: 78 y ss.).

(eólica y fotovoltaica) como de interés estratégico para la Comunidad Autónoma, atribuye una preferencia mayor en la tramitación a los que cuenten con alguno de estos regímenes especiales²⁴, sin ocultar en absoluto su propósito de entrar en concurrencia con ello con otras Comunidades Autónomas y atraer este tipo de inversiones²⁵.

Más allá de esto, existe una clara relación entre estos regímenes económicos y los títulos necesarios para el desarrollo de los proyectos (permisos de acceso y conexión y autorización de las instalaciones), relevante también en las estrategias de signo contrario tendentes a evitar su efectiva implantación. En efecto, en el sistema de subastas las ayudas se conceden a “instalaciones tipo”, con independencia de su futuro emplazamiento²⁶, pero el derecho a su disfrute se pierde si no se ponen en funcionamiento en unos determinados plazos, lo que presupone la obtención de todos los permisos y autorizaciones indicados²⁷.

2.3. Acceso y conexión a la red

Tanto la regulación como el otorgamiento de los permisos de acceso y conexión a la red de transporte o de distribución, materia decisivamente condicionada por la normativa comunitaria europea y en cuyos detalles no vamos a entrar

²⁴ Apartado 2 del art. 3 del Decreto ley 14/2020 (inversiones de interés estratégico para la Comunitat Valenciana). El Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, que luego comentaremos (vid., *infra*, apartado VII), sin alterar las estas previsiones iniciales, ha añadido otras nuevas, ampliando en consecuencia su título (inversiones de interés estratégico para la Comunitat Valenciana y actuaciones declaradas de prioridad energética por razones de emergencia energética o climática).

²⁵ En el Preámbulo del Decreto ley 14/2020 (apartado II) se señala: “Asimismo, y con objeto de poder incentivar y *atraer a nuestro territorio* proyectos que en un futuro se presenten a procedimientos de concurrencia competitiva para el otorgamiento del régimen retributivo específico, o adicional a este, convocados por la Administración general del Estado, se intensifica la referida prioridad administrativa para ellos” (la cursiva es nuestra). Vid., a este respecto con más detalle, J. ROSA MORENO (2021a: 1221-1222).

²⁶ En efecto, en las subastas del nuevo “régimen económico”, la identificación de las instalaciones por los adjudicatarios sólo resulta, en principio, exigible con motivo de la solicitud de inscripción en el Registro electrónico del régimen económico de energías renovables “en estado de explotación” [art. 28.2 del Real Decreto 960/2020, siguiendo las pautas del anterior “régimen retributivo específico” (art. 12.2 y 4 del Real Decreto 413/2014)]. No obstante, con el fin de “garantizar la viabilidad y madurez de los proyectos”, la Orden TED/1161/2020 (art. 14) ha adelantado esa exigencia, obligando a que la identificación se solicite en el plazo de seis meses desde la fecha de publicación en el BOE de la resolución de inscripción en el Registro “en estado de preasignación”.

²⁷ Real Decreto 960/2020 (arts. 27 a 29) y, antes, Real Decreto 413/2014 (art. 48). En el régimen de primas a la producción (el del Real Decreto 661/2007, tras su modificación por el Real Decreto 198/2010) la ayuda se obtenía, en cambio, una vez ejecutada la instalación [vid., al respecto, C. BARRERO RODRÍGUEZ (2010: 48-49)].

aquí²⁸, forman parte ampliamente, dadas las características de la red (monopolio natural), de las bases del régimen energético de competencia estatal *ex* art. 149.1.25 CE²⁹, con limitadas posibilidades de intervención autonómica, circunscritas al ámbito ejecutivo³⁰, aunque desbordadas en alguna ocasión en el pasado³¹.

Por exigencias también de la normativa comunitaria, el otorgamiento de estos permisos constituye una actividad reglada, de modo que sólo puede denegarse por razones técnicas³². Entra aquí en juego la circunstancia de índole técnica de que la conexión sólo puede producirse en determinados lugares, los llamados “nudos” de la red, que son los que cuentan con las estaciones adecuadas para el

²⁸ Vid. a este respecto, en particular, la espléndida serie de trabajos sobre el acceso y conexión a las redes de J.M. BELTRÁN CASTELLANOS (2020a, 2020b y 2021); y el también esclarecedor trabajo, con abundante aportación de experiencias prácticas, de J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2021).

²⁹ Su regulación actual se encuentra en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en adelante LSE (art. 33, objeto de distintas modificaciones parciales, la última por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio), el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (también objeto de alguna modificación parcial posterior), la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre la metodología y condiciones del acceso y de la conexión, y la Resolución de 20 de mayo de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso a las redes.

³⁰ Dentro de un sistema de otorgamiento inicial de los permisos de acceso y conexión por los gestores (o titulares) de la red de transporte (“Red Eléctrica de España, S.A.”) o de distribución (generalmente, las grandes compañías del sector), con posterior revisión, en su caso, de sus decisiones por las autoridades competentes, la LSE (art. 33.5) atribuye esta competencia revisora a las Comunidades Autónomas en aquellos casos [y en relación exclusivamente con los permisos de conexión, nunca con los de acceso, que corresponde siempre a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (art. 33.3)] en los que la conexión se solicite sobre redes de transporte o de distribución cuya autorización les compete [lo que, a su vez, se determina en función de una serie de parámetros técnicos, validados por la STC 181/2013, de 23 de octubre (FJ 7), que sirven para concretar los criterios de reparto en la materia establecidos en el bloque de constitucionalidad (art. 149.1.22 CE y concordantes estatutarios)], pero exigiendo además informe previo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia “vinculante en lo relativo a las condiciones económicas y las condiciones temporales relativas a los calendarios de ejecución de las instalaciones”, por la incidencia del título “bases del régimen energético”, lo que deja en manos autonómicas solamente el control de las “condiciones técnicas” de la conexión. Más detalles al respecto, en J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2017: 60 y ss.).

³¹ Como acreditan los intentos de algunas Comunidades Autónomas de limitar el número de solicitudes de autorización de instalaciones de su competencia mediante técnicas espurias de control del acceso y conexión, espléndidamente expuestos por M. BACIGALUPO SAGGESE (2010: 307 y ss.). Vid., también, al respecto, A.D. LEIVA LÓPEZ (2018: 369-370).

³² Arts. 33.2 y 33.4 de la LSE.

vertido de la energía generada, cuyo eventual reforzamiento depende también de inversiones planificadas o cuando menos aprobadas por la Administración General del Estado³³.

La cercanía de la instalación a uno de esos nudos constituye así un factor determinante de la elección de unos u otros emplazamientos por los promotores, tanto por razones de coste empresarial (inversiones y eventuales expropiaciones) como por exigencias más o menos explícitas de la legislación aplicable en materia ambiental y de ordenación territorial (explícitas, como veremos, en el caso valenciano³⁴), por lo que no debe sorprender que las solicitudes se concentren en zonas de la geografía española próximas a los nudos existentes o planificados.

El incremento del número de instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, ligado al fomento de esta clase de instalaciones, sin un paralelo reforzamiento de la capacidad de la red, unido a ciertas deficiencias del tradicional sistema de otorgamiento de estos permisos, ha provocado que el acceso y conexión a la red se haya convertido en un recurso escaso, y en otro factor igualmente determinante de la elección de los emplazamientos, en la medida en que, además de la proximidad, hay que contar con que se trate de nudos con capacidad remanente para nuevas conexiones³⁵.

Para combatir este problema se han adoptado en los últimos años medidas tendentes a liberar capacidad de los nudos existentes o planificados, señaladamente la caducidad de los permisos ya concedidos si no se ponen en funcionamiento las instalaciones en unos determinados plazos, lo que presupone la obtención de las autorizaciones necesarias que luego desarrollaremos, a través de un sistema de “hitos administrativos”³⁶.

A los efectos que aquí importan, existe una clara interrelación entre los permisos de acceso y conexión a la red³⁷ y dichas autorizaciones, aunque sigan constituyendo procedimientos diferenciados, no integrados a través de una tramitación conjunta y una sola resolución³⁸.

³³ Arts. 4 y 33.2 LSE. Más información al respecto, en A.D. LEIVA LÓPEZ (2018: 367).

³⁴ Art. 8.3 g) del Decreto ley 14/2020.

³⁵ Más detalles al respecto, en: J.M. BELTRÁN CASTELLANOS (2020a: 150 y ss.), C. FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ (2020: 107 y ss.) e I. RUIZ OLMO (2021: 230 y ss.).

³⁶ Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio (art. 1). Más detalles al respecto, en: J.M. BELTRÁN CASTELLANOS (2021: 456 y ss.), J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2021: 175 y ss.) y C. FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ (2020: 109 y ss.).

³⁷ Que ahora se tramitan conjuntamente (art. 5 del Real Decreto 1183/2020).

³⁸ J.M. BELTRÁN CASTELLANOS (2021: 464 y ss.) defiende con convicción que debería existir un único procedimiento que englobara las autorizaciones para la instalación y los

En efecto, a diferencia de lo que ocurre con los proyectos que aspiran a obtener un régimen económico especial, los permisos de acceso y conexión se han de solicitar para proyectos con un emplazamiento ya definido³⁹, y tales permisos caducan si las instalaciones no se ponen en funcionamiento en unos determinados plazos, lo que obviamente presupone la obtención de las autorizaciones pertinentes⁴⁰; estando hoy limitadas las posibilidades de cambio de emplazamiento (que no dé lugar a caducidad) en caso de que dicha obtención tropiece con problemas⁴¹.

Y la conexión es todavía más clara desde el ángulo de estas autorizaciones, puesto que, como señala la legislación básica y reitera lógicamente la valenciana, la autorización sustantiva no puede concederse en tanto no conste el otorgamiento de los indicados permisos de acceso y conexión a la red⁴².

En definitiva, la solicitud de la autorización sustantiva puede presentarse una vez obtenidos los permisos de acceso y conexión (lo que ocurrirá con los proyectos que ya contaran con ellos) o, en caso contrario, se habrán de tramitar

permisos de acceso y conexión a la red por exigencias de la normativa comunitaria europea [art. 16.1 de la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables], considerando insuficiente el argumento del Consejo de Estado en su Dictamen 715/2020, de 10 de diciembre (sobre el proyecto del que luego sería Real Decreto 1183/2020), para no incluir en dicha exigencia los permisos de acceso y conexión, de que no se otorgan por las autoridades, sino por los titulares o gestores de la red, por tratarse en todo caso, como señala el autor, del ejercicio de funciones públicas.

³⁹ Prueba de ello es que la solicitud de dichos permisos exige la constitución de una garantía ante la autoridad (estatal o autonómica) competente para el otorgamiento de la autorización sustantiva, aunque ello no suponga que estén ya iniciados, no determine *per se* el inicio de los trámites para la obtención de dicha autorización ni el emplazamiento sea inamovible. Dicha garantía se ha venido exigiendo tradicionalmente como prueba de la seriedad de las solicitudes de acceso y conexión, y se perdía si en un determinado plazo no se obtenía la autorización de la instalación, a lo que se han añadido ahora motivos de pérdida parcial (hitos administrativos) y la consecuencia adicional, pero muy relevante, de la caducidad de los permisos (obviamente ya obtenidos) en caso de incumplimiento del plazo máximo total. Vid., al respecto, el art. 23 del Real Decreto 1183/2020, el Anexo II del Real Decreto 1955/2000 (introducido por el Real Decreto-ley 23/2020) y el art. 3 de la Circular 1/2021. Un tratamiento más detallado de estas cuestiones en J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2021: 154 y ss.).

⁴⁰ Art. 33.8 de la LSE. Vid., al respecto, S. GARRIDO y D. ANTÓN (2021) y A.D. LEYVA LÓPEZ (2018: 371).

⁴¹ Sobre esta importante cuestión (y su nueva regulación en la Disposición adicional decimocuarta y el Anexo II del Real Decreto 1955/2000, introducidos por el Real Decreto-ley 23/2020), vid. las clarificadoras reflexiones de J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2021: 182 y ss.).

⁴² Art. 53.1 a) de la LSE y art. 30.1 del Decreto ley 14/2020.

simultáneamente ambas clases de títulos, pero sin que la autorización sustantiva pueda otorgarse condicionada a la obtención de los permisos de acceso y conexión, sino únicamente una vez obtenidos éstos⁴³.

2.4. Autorizaciones de instalación

La construcción y puesta en funcionamiento de una central fotovoltaica en suelo no urbanizable requiere (al margen de los ya indicados permisos de acceso y conexión) la obtención de una serie de títulos habilitantes (normalmente, autorizaciones) exigidos, por un lado, por la legislación del sector eléctrico y, por otro, por la legislación ambiental y de ordenación territorial y urbanística, de procedencia estatal o autonómica según los casos, de acuerdo con la distribución constitucional y estatutaria de competencias normativas en cada una de estas materias. La competencia para su otorgamiento sigue por supuesto también las reglas de reparto de competencias (en este caso, ejecutivas) en las correspondientes materias. La suma de todo ello permite hablar, como dijimos, de una materia compartida, cuyos aspectos fundamentales (incluida la efectiva distribución de tareas y la participación en ellas de las entidades locales) pasamos seguidamente a resumir.

2.4.1. Autorización sustantiva

La legislación básica del sector eléctrico exige, en efecto, para la construcción y puesta en funcionamiento de toda instalación de generación de energía eléctrica (también, por tanto, de una central fotovoltaica) la obtención de una autorización “sustantiva” (como cabe denominarla siguiendo la terminología de la legislación sobre evaluación ambiental, también relevante en estos casos), en realidad, de tres autorizaciones sucesivas, aunque las dos primeras se pueden tramitar conjuntamente (autorización previa, de construcción y de explotación)⁴⁴.

Como la generación de energía eléctrica es una actividad liberalizada⁴⁵, la autorización sustantiva a la que nos estamos refiriendo (para simplificar, vamos a hablar en singular) constituye una autorización reglada, dirigida a la comprobación del cumplimiento de una serie de exigencias para el ejercicio de la actividad (distintas de las ambientales y urbanísticas o de ordenación

⁴³ Además de ello, la legislación valenciana condiciona ahora, como luego veremos, la admisión a trámite de la solicitud de “autorización fotovoltaica integrada” a que se hayan solicitado (al menos) los permisos de acceso y conexión (art. 22 del Decreto ley 14/2020).

⁴⁴ Art. 53.1 LSE. Para M.J. ALONSO MAS (2021: 42), la tramitación y resolución conjunta de las autorizaciones previa y de construcción constituye un imperativo cuando el promotor lo solicite y presente la documentación necesaria.

⁴⁵ Arts. 2 y 8 LSE.

territorial, que son objeto de atención por otras normativas) señaladas por la propia legislación básica del sector y que conciernen tanto a la capacidad económica y técnica de la empresa promotora como al diseño técnico y la seguridad de la instalación⁴⁶.

No puede haber, por ello, una planificación estatal imperativa por razones de política energética de las instalaciones de generación, incluidas las centrales fotovoltaicas (sino sólo, como las hay, medidas de fomento), como tampoco puede haberla, en este caso por falta de competencia, desde el punto de vista de la ordenación territorial⁴⁷. Conviene tener presentes estas limitaciones cuando se reclama, como en ocasiones se hace, algún tipo de intervención estatal de esta naturaleza para poner orden en el actual proceso de despliegue de nuevas centrales fotovoltaicas.

En cuanto a la competencia ejecutiva para el otorgamiento de la autorización sustantiva, el criterio tradicionalmente seguido por la legislación básica del sector eléctrico es el de la potencia de la instalación, de modo que el Estado se reserva la competencia para su otorgamiento en relación con las instalaciones (aquí, centrales fotovoltaicas) de más de 50 MW, atribuyendo en cambio a las Comunidades Autónomas la competencia en el caso de instalaciones de potencia inferior (hasta 50 MW)⁴⁸.

Se trata de un criterio convencional (aunque no exento de alguna justificación⁴⁹) para hacer operativo en la práctica el utilizado en este punto por las normas del bloque de constitucionalidad, de contornos más imprecisos, a saber, que el aprovechamiento de las instalaciones eléctricas afecte o no a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149.1.22

⁴⁶ Art. 53, apartados 4, 6 y 7 de la LSE.

⁴⁷ Por eso, el art. 21.2 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, ya mencionado, con el fin de “garantizar que las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía renovable no produzcan un impacto severo sobre la biodiversidad y otros valores naturales”, se limita a prever la elaboración (y actualización periódica) por el Ministerio para la Transición Ecológica, a efectos informativos, de una zonificación identificativa de “zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales”, y de una “herramienta cartográfica” que la refleje. Herramienta disponible en la página web del Ministerio con el título de “[Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables: eólica y fotovoltaica](#)”, acompañada de una Memoria fechada el 1 de diciembre de 2020.

⁴⁸ Art. 3.13 de la LSE.

⁴⁹ Así, conforme alegaba la Abogacía del Estado en el recurso que dio lugar a la STC 181/2013, que ahora mencionaremos, la de que, en la legislación básica anterior (art. 23 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico), las instalaciones de potencia superior a 50 MW estaban obligadas a participar en el mercado mayorista o *pool*.

CE), y que, cuestionado en alguna ocasión, ha sido declarado conforme con dichas normas por el Tribunal Constitucional⁵⁰.

Sobre las centrales de hasta 50 MW, que es un tamaño de central considerable (recordemos, unas 100 has.), las Comunidades Autónomas disponen, pues, también de competencia “sustantiva”, lo que les permite, como después veremos, tener una visión completa del conjunto de autorizaciones y adoptar, como ha hecho la Comunidad Valenciana, medidas de simplificación procedimental⁵¹.

Para terminar este apartado, hay que tener también presente que, en el sistema español y de forma igualmente validada de antiguo por la jurisprudencia constitucional, la competencia sustantiva (relativa a la autorización de una central fotovoltaica) atrae hacia sí la competencia (también ejecutiva) para llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental de la instalación⁵², lo que nos permite enlazar con las temáticas ambientales y territoriales que se tratan a continuación.

2.4.2. Intervenciones ambientales y por razones de ordenación territorial y urbanísticas

Como es bien sabido, en materia ambiental al Estado le corresponde la legislación básica y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución del “entero bloque normativo” (art. 149.1.23 CE y concordantes

⁵⁰ STC 181/2013, de 23 de octubre, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Galicia en relación con diversos preceptos de la Ley 17/2007, de 4 de julio, de modificación de la Ley 54/1997, del sector eléctrico, que introdujo ya ese criterio (art. 3.2 de la Ley 54/1997, en la redacción dada entonces). La Sentencia (FJ 7), tras admitir que el criterio legal cuestionado, relativo a la potencia de la instalación, es sin duda relevante “a la hora de valorar la proyección intra- o supracomunitaria de una concreta instalación eléctrica en el mercado del sector eléctrico”, confirmó su constitucionalidad siempre que su aplicación “coincida materialmente con los criterios constitucionales del aprovechamiento y del transporte intra- o extracomunitario”.

⁵¹ Eso se debe obviamente a que a la competencia ejecutiva para otorgar en estos casos las autorizaciones sustantivas (que es la inicialmente aludida por las normas del bloque de constitucionalidad) se suma la competencia para regularlas desde el punto de vista procedimental por indicación expresa de la legislación básica del sector eléctrico [disposición final segunda de la LSE, apartado 2, que excluye del carácter básico que con carácter general tienen los preceptos de la ley (al amparo del art. 149.1.13 y 25 CE) “las referencias a los procedimientos administrativos, que serán regulados por la Administración Pública competente”, salvo por lo que respecta a la previsión del silencio administrativo negativo]. Así lo hacía también ya la Ley del sector eléctrico de 1997 (disposición final primera, apartado 2), como bien observara C. BARRERO RODRÍGUEZ (2010: 15-16). Y lo reiteran disposiciones reglamentarias como el Real Decreto 1955/2000 (disposición final primera) y el Real Decreto 413/2014 (art. 36).

⁵² Hoy, art. 11 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en consonancia con la doctrina establecida por la STC 13/1998, de 22 de enero.

estatutarios), con algunas excepciones, entre ellas, la ya mencionada evaluación ambiental de los proyectos de competencia estatal, que ejecutivamente forma parte del ejercicio de la competencia “sustantiva” correspondiente. En cambio, la ordenación territorial y el urbanismo constituyen materias de competencia autonómica en principio exclusiva, lo que incluye no sólo la legislación, sino también su ejecución. Todo ello, sin perjuicio de las competencias (normativas o ejecutivas) que la legislación (estatal o autonómica) atribuye a las entidades locales en estas materias. Valga esta elemental introducción para poner de manifiesto la distinta procedencia de las intervenciones y justificar el reparto de las consiguientes tareas ejecutivas.

A) Evaluación de impacto ambiental

Buena parte de los proyectos de centrales fotovoltaicas que aquí nos ocupan (“instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red que no se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes”) están sometidos a algún tipo de evaluación de impacto ambiental (en adelante, EIA), sea ordinaria o al menos simplificada (examen caso por caso), por exigencia de la propia legislación básica en la materia (la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental), evaluación que corresponderá al Estado o a las Comunidades Autónomas según quién sea el titular de la competencia sustantiva⁵³.

Indudablemente, la relación de proyectos sometidos a EIA puede ser objeto de ampliación por las legislaciones autonómicas a título de desarrollo legislativo o

⁵³ En efecto, (I) están sometidos a EIA ordinaria: (1) los proyectos de más de 100 ha de superficie (lo que se corresponde con las centrales fotovoltaicas de más de 50 MW, es decir, de competencia sustantiva estatal) [Anexo I, Grupo 3, letra j)], (2) los que cuenten con una línea eléctrica de evacuación con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 km, salvo que discurren íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado [Anexo I, Grupo 3, letra g)], (3) los de más de 10 ha en espacios protegidos (espacios naturales protegidos, Red Natura 2000 y áreas protegidas por instrumentos internacionales) [Anexo I, Grupo 9, letra a), núm. 18] y (4) los que cuenten con una línea eléctrica de evacuación cuyo trazado afecte a estos espacios protegidos con una longitud superior a 3 km [Anexo I, Grupo 9, letra a), núm. 6]. Y (II) a EIA simplificada: (1) los de más de 10 ha en cualquier otro emplazamiento [Anexo II, Grupo 4, letra i)], (2) los que cuenten con una línea eléctrica de evacuación con un voltaje igual o superior a 15 kV y una longitud superior a 3 km, salvo que discurren íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado [Anexo II, Grupo 4, letra b)] y (3) los que, no incluidos en los anteriores, “puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a Espacios Protegidos Red Natura 2000” [art. 7.2 b)], lo que conecta con las exigencias de la Directiva Hábitats (Disposición adicional séptima). También está previsto que los proyectos para los que resulte exigible una EIA simplificada se sometan directamente a EIA ordinaria a solicitud del promotor [art. 7.1 d)].

como normas adicionales de protección⁵⁴. Más problemático es que esto se haga mediante normas reglamentarias o bajo modalidades atípicas de evaluación, pero esto es justamente lo que hace (en uno y otro de estos sentidos) la legislación valenciana en la materia, nunca convenientemente puesta al día hasta la fecha⁵⁵.

Con las ampliaciones previstas por la legislación valenciana (bajo la modalidad de EIA o de estimación de impacto ambiental) quedan cubiertos algunos flecos que pudiera presentar la legislación básica en el apartado que aquí nos concierne⁵⁶.

B) Licencia ambiental

Más allá de la exigencia de EIA, que, en principio y por la propia naturaleza de este instrumento, constituye un trámite que se inserta dentro del procedimiento de autorización sustantiva del proyecto, las centrales fotovoltaicas pueden estar sometidas a algún tipo de intervención ambiental perteneciente al ámbito del tradicionalmente conocido como régimen de actividades calificadas o clasificadas, actualmente a disposición de las Comunidades Autónomas salvo para las instalaciones sometidas al régimen de la prevención y control integrados de la contaminación (autorización ambiental integrada), que no se aplica a dichas centrales⁵⁷.

⁵⁴ Por ser una consecuencia de las reglas de reparto de competencias normativas en materia ambiental entre Estado y Comunidades Autónomas, aunque la Ley 21/2013 no haga hoy referencia expresa a esta posibilidad al fijar el ámbito de aplicación de la EIA. Lo confirma indirectamente la STC 113/2019, de 3 de octubre (FJ 5).

⁵⁵ Ley valenciana 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental; desarrollada por el Reglamento para la ejecución de la Ley, aprobado por Decreto 162/1990, de 15 de octubre, y modificado por Decreto 32/2006, de 10 de marzo. J. ROSA MORENO (1993) ya cuestionó tempranamente la legalidad de la “estimación de impacto ambiental”, creada por el mencionado Reglamento, que él mismo calificó como modalidad atípica de evaluación. El reciente Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, ya citado, incluye una pequeña reforma de la Ley 2/1989, limitada prácticamente a declarar su supletoriedad respecto de la normativa básica estatal, dando nueva redacción a la disposición adicional primera de la Ley.

⁵⁶ El documento “Evaluación de impacto ambiental de plantas solares” de la Subdirección General de evaluación ambiental, fechado el 13 de mayo de 2019, contiene un listado de todos los supuestos de centrales fotovoltaicas sometidas a evaluación bajo una u otra modalidad, y se encuentra disponible en la [página web de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica](#), apartados “evaluación ambiental” y “evaluación de impacto ambiental (tramitación no telemática)”.

⁵⁷ Hoy, el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2016, de 16 de diciembre.

En el caso de la Comunidad Valenciana, las centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable y con conexión a la red van a necesitar, en principio, la obtención de “licencia ambiental”, autorización cuyo otorgamiento corresponde a los Ayuntamientos, aunque con intervención decisiva de las autoridades autonómicas, a través de la emisión del “dictamen ambiental”, si se trata de municipios que carezcan de medios técnicos y personales suficientes, y que integra también, cuando sea necesaria, la EIA, esta siempre de competencia autonómica⁵⁸.

Ello es así porque entre los tipos de actividades sometidas a licencia ambiental la legislación valenciana incluye todas las “actividades que requieran autorización sectorial, de cualquier otra administración, previa a la apertura”⁵⁹, supuesto en el cual se encuentran las centrales fotovoltaicas objeto aquí de consideración⁶⁰.

No obstante, para todos los casos de sujeción de una actividad a “licencia ambiental” por precisar una “autorización sectorial”, la legislación valenciana prevé la posibilidad de sustituirla por la presentación de una “declaración responsable ambiental” (también ante el Ayuntamiento) si dicha declaración se acompaña de la autorización o intervención sectorial requerida, lógicamente por haberse obtenido con anterioridad⁶¹.

⁵⁸ Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana (arts. 18 y 53 y ss.). La carencia de medios suficientes se presume en los municipios con población inferior a 10.000 habitantes, aunque pueden obtener la delegación de la competencia para emitir el “dictamen ambiental” acreditando lo contrario; y a la inversa, la tenencia de medios suficientes se presume a partir de los 10.000 habitantes, aunque si no se dispone de ellos y no se alcanzan los 50.000 habitantes, cabe recabar la asistencia autonómica. Sin alterar este régimen competencial, recientemente se ha modificado el procedimiento para la obtención de la licencia ambiental por medio de la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022 (que modifica los arts. 54 y 58 e incorpora un nuevo art. 57 bis a la Ley 6/2014), ofreciendo al promotor la posibilidad de presentar una propuesta de dictamen ambiental emitida por un organismo de certificación administrativa (OCA), que, de resultar aceptable, precisará de una simple ratificación por las autoridades en cada caso competentes.

⁵⁹ Apartado 13.1 del Anexo II de la Ley 6/2014, que señala las actividades sujetas a licencia ambiental.

⁶⁰ Por precisar de autorización (sustantiva) con arreglo a la legislación del sector eléctrico. A lo que habría que añadir el general sometimiento, que también nos consta, de dichas centrales fotovoltaicas a EIA, que constituye una de las “autorizaciones sectoriales” expresamente mencionadas a título ejemplificativo (Anexo II, apartado 13.1.1 de la Ley 6/2014: “las actividades sujetas a previa evaluación de impacto ambiental de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal y autonómica”).

⁶¹ Anexo II, apartado 13.1 *in fine* de la Ley 6/2014: “No obstante, las actividades relacionadas anteriormente podrán tramitarse mediante el procedimiento de declaración responsable si

Esta sustitución de la licencia por declaración responsable, gracias a la anticipación de la autorización sectorial, que hasta ahora resultaba difícilmente imaginable en el caso de las centrales fotovoltaicas, por establecer la propia ley valenciana una prelación de la licencia ambiental respecto de las autorizaciones sustantivas exigibles en materia de industria y energía⁶², va a ser ahora la norma general en el caso de las centrales fotovoltaicas que obtengan la nueva “autorización fotovoltaica integrada” de competencia autonómica, pues el propio Decreto ley 14/2020 que la crea ha acompañado la mencionada prelación de una excepción justamente para hacerla posible⁶³.

C) Declaración de interés comunitario

Siguiendo la tradición de la legislación urbanística estatal⁶⁴, las legislaciones autonómicas, hoy competentes, vienen distinguiendo, dentro de las actividades constructivas en suelo no urbanizable común, entre las que por la necesidad de su emplazamiento en esta clase de suelo o por su relativa simplicidad y menor impacto territorial están sujetas a la obtención de una licencia urbanística reglada y aquellas otras que por sus características intrínsecas o mayores dimensiones están sometidas, con carácter previo a la licencia urbanística municipal, a una autorización especial de tintes discrecionales o, mejor dicho, a una decisión de “planeamiento puntual”, que dichas legislaciones reservan a las autoridades autonómicas y que en la legislación valenciana se conoce con el nombre de “declaración de interés comunitario” (en adelante, DIC)⁶⁵.

junto a dicha declaración y la documentación exigible el interesado aportase la correspondiente autorización o instrumento de intervención sectorial previa”.

⁶² Art. 10 de la Ley 6/2014 (coordinación con las autorizaciones u otros medios de intervención sustantiva en materia de industria y energía): “El otorgamiento de la autorización ambiental integrada o de la licencia ambiental precederá a la autorización administrativa u otro medio de intervención a que se sujeten las industrias o instalaciones industriales a que se refiere el artículo 4.3 de la presente ley [entre las que se incluyen las exigibles de acuerdo con la legislación básica del sector eléctrico]”.

⁶³ Nuevo párrafo segundo del art. 10 de la Ley 6/2014, introducido por el Decreto ley 14/2020 (art. 4): “Esta prelación no resultará de aplicación a aquellas actividades e instalaciones industriales y energéticas que, conforme a la posibilidad que establece el último párrafo del epígrafe 13.1 del anexo II de esta ley, se tramiten mediante el procedimiento de declaración responsable y no estén incluidas en otros epígrafes de los anexos I y II de esta ley”.

⁶⁴ El régimen del suelo no urbanizable ha incorporado tradicionalmente en nuestro país la distinción entre suelo no urbanizable común y de protección especial, así como, dentro del régimen del suelo no urbanizable común, la distinción entre construcciones e instalaciones solo precisadas de licencia de obras y las admisibles de forma excepcional y precisadas por tanto de una autorización especial (adicional y previa a la licencia de obras). Así, el art. 16.3 del Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, declarado inconstitucional por su carácter supletorio, pero que reproducía legislación anterior. Vid., al respecto, con más detalle y entre otros, F, GREGORI MARÍ (2008: 278 y ss.).

⁶⁵ La Comunidad Valenciana se hizo cargo de este tipo de distinciones y condicionamientos por primera vez a través de la Ley 4/1992 de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable, que creó

Por lo que aquí importa, la sujeción en la Comunidad Valenciana de las “instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica” (en suelo no urbanizable común) a una de estas dos clases de intervención ha estado sujeta a numerosos vaivenes, determinados seguramente por la tensión entre el propósito de facilitar la implantación de este tipo de instalaciones y el correcto cuidado del territorio, y tal vez también por consideraciones económicas (el canon de uso y aprovechamiento que deben abonar a los municipios las actividades sujetas a DIC)⁶⁶.

Hoy en día, de acuerdo con la legislación vigente en la materia, el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio (en adelante, Texto Refundido de 2021), tan sólo están exentas de DIC las instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica destinadas a autoconsumo⁶⁷, que en realidad tampoco

la figura de la “declaración de interés comunitario (DIC), caracterizada en el Preámbulo de dicha ley (ap. IV) como un instrumento de “planeamiento puntual” [“Esta declaración, que complementa la ordenación urbanística, es concebida como una especie de planeamiento puntual (...). El acto de aprobación, por tanto, no puede ser ya una mera autorización tutelar de policía, sino que, a semejanza de la operación aprobatoria de planes particulares, fijará las condiciones de configuración y ejecución de la actuación para que ésta satisfaga el interés comunitario apreciado en ella...”]. Vid., al respecto, entre otros, F. GREGORI MARÍ (2008: 335 y ss.) y E. GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA (2016: 1068 y ss.).

⁶⁶ La Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable, fue la primera en hacer una mención expresa (dentro de las actividades de posible implantación en suelo no urbanizable común) a las instalaciones de generación de energía renovable, sujetándolas a DIC salvo que contaran con un plan especial, y añadiendo además, su sujeción sistemática a “declaración de impacto ambiental” y la exigencia de medidas de minimización de los impactos y de “restauración ambiental y paisajística posterior al cese de la explotación” (art. 24). Posteriores reformas parciales de esta ley (en 2005 y 2008) fueron excluyendo de DIC y/o de evaluación o estimación de impacto ambiental algunas “instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica” (en suelo no urbanizable común) en función de su potencia y de su ubicación o del tamaño de la parcela ocupada. Más tarde, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, redujo inicialmente las instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica no sujetas a DIC (además de las ubicadas en las cubiertas de las edificaciones) a las de potencia menor o igual a 250 kW (art. 202), lo que se amplió después en 2019 (por la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014) a las de potencia menor o igual a 5 MW y superficie menor de 10 Has. Aun vendrían después las reformas introducidas por la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat y por el Decreto ley 14/2020, previas al vigente Texto Refundido de 2021, a las que haremos referencia a continuación. Más detalles sobre esta evolución normativa, en E. GUIJARRO GONZÁLEZ (2019: 40 y ss.).

⁶⁷ Cualquiera que sea la modalidad de autoconsumo [J. ROSA MORENO (2020: 1089)]. Supuesto en el cual la DIC se sustituye por un informe previo (preceptivo, pero no se dice que vinculante) de la Conselleria competente en materia de energía, según el art. 219.2 a) 2º

precisan de autorización sustantiva⁶⁸; así como, por supuesto, también (aunque no se haga referencia a ello en dicho Texto Refundido), todas aquellas que, precisando de autorización sustantiva y siendo esta de competencia valenciana, han visto hoy sustituida la DIC, en virtud del Decreto ley 14/2020, por una “autorización de implantación en suelo no urbanizable” en el marco de la nueva “autorización fotovoltaica integrada”, conforme luego veremos⁶⁹.

No obstante, conviene tener presente que las centrales fotovoltaicas de competencia sustantiva estatal (de más de 50 MW de potencia instalada), a las que no resulta aplicable la nueva “autorización fotovoltaica integrada”, seguían estando sujetas en todo caso en la Comunidad Valenciana a DIC⁷⁰, que es lo que explica la novísima exención para algunas de ellas que estudiaremos después⁷¹.

En los casos de sujeción a DIC, la solicitud se ha de acompañar del correspondiente instrumento de paisaje, pero no de un estudio de impacto ambiental, que la legislación territorial valenciana remite al procedimiento de “licencia sustantiva” de la instalación⁷². Y, de acuerdo esta vez con la legislación en materia de actividades, la DIC se ha de obtener con carácter previo al otorgamiento de las “licencias y autorizaciones ambientales” exigibles (en

del vigente Texto refundido de 2021, que recoge el texto del art. 202.4 a) de la Ley 5/2014, en la redacción dada al mismo por la Ley 9/2019 y el Decreto ley 14/2020.

⁶⁸ Si se trata de autoconsumo sin excedentes, a tenor del nuevo art. 2 bis del Decreto 88/2005, de 29 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen los procedimientos de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica que son competencia de la Generalitat (instalaciones eléctricas excluidas total o parcialmente del régimen de autorización administrativa), introducido por el Decreto ley 14/2020.

⁶⁹ Antes de llegar a este punto, durante unos meses llegaron a estar exentas todas las emplazadas en suelo no urbanizable común a condición de obtener un informe previo favorable en materia de paisaje y ordenación del territorio y la consideración como de “interés económico estratégico” por las Consellerias competentes en medio ambiente, territorio y economía [art. 202.4 a) 4º de la Ley 5/2014, en la redacción dada al mismo por la Ley 9/2019]. “Exención” generalizada tal vez un tanto ficticia, porque las instalaciones seguían estando sujetas a una decisión autonómica discrecional (la consideración como de “interés económico estratégico”), privando en cambio a los municipios del canon característico de la DIC, que fue derogada por el Decreto ley 14/2020 (Disposición derogatoria única), en clara conexión con la sustitución de la DIC, para las de competencia autonómica, por una “autorización de implantación en suelo no urbanizable” en el marco de la nueva “autorización fotovoltaica integrada”, esta vez sí, como veremos, de carácter reglado.

⁷⁰ Conforme al Texto Refundido de 2021, que, como vimos, sólo exige expresamente de DIC a las instalaciones destinadas a autoconsumo.

⁷¹ Por Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania. Vid., *infra*, apartado VI.

⁷² Art. 220.3 del Texto refundido de 2021.

nuestro caso, como ya vimos y en principio, la licencia ambiental)⁷³. No obstante, la posibilidad de sustitución de la licencia ambiental por una declaración responsable también resulta aplicable a las centrales fotovoltaicas de competencia sustantiva estatal, que igualmente se benefician de la posibilidad de obtener primero la autorización sustantiva y aportarla al presentar la mencionada declaración⁷⁴.

D) Licencia de obras

La necesidad de contar con una DIC favorable no excluye la necesidad de solicitar y obtener también la licencia urbanística o de obras de competencia municipal, que resulta obligada en el caso de instalaciones industriales de nueva planta como las centrales fotovoltaicas⁷⁵. La legislación valenciana siempre ha partido, y lo sigue haciendo, de la adición de ambos tipos de intervenciones, estableciendo, además, la lógica precedencia temporal de la DIC sobre las licencias municipales (de obras y de actividad)⁷⁶. A la misma conclusión cabe llegar, como veremos después, en relación con la “autorización fotovoltaica integrada” (que incluye la “autorización de implantación en suelo no urbanizable”, que hace las veces de DIC), tanto por lo que refiere a la necesidad de solicitar y obtener también licencia urbanística como a la secuencia entre ambas intervenciones.

La licencia urbanística o de obras no queda tampoco excluida, dado su diferente objeto, por la necesidad de contar o hacer uso de los instrumentos de intervención ambiental que resulten pertinentes⁷⁷. Lo que sí está previsto en la legislación valenciana es la posible tramitación conjunta de las licencias municipales ambiental y urbanística⁷⁸. En cualquier caso, dada la prelación tradicional en el Derecho español de las licencias de actividad respecto de las de obras y para evitar tramitaciones sin sentido de los instrumentos de

⁷³ Art. 11.1 de la Ley 6/2014.

⁷⁴ Nuevo párrafo segundo del art. 10 de la Ley 6/2014, introducido por el Decreto-ley 14/2020 (art. 4).

⁷⁵ Hoy, el art. 232 letra b) del Texto Refundido de 2021. Se trata además de un supuesto de licencia con silencio negativo (art. 242 del mismo Texto Refundido), en consonancia con la previsión análoga de la legislación estatal [art. 11.4 b) del Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre] considerada constitucional, desde el punto de vista competencial, por la STC 143/2017, de 14 de diciembre (FJ 23) en lo relativo a instalaciones en suelo rural, como legislación básica en materia ambiental.

⁷⁶ Hoy, art. 214.2 del Texto Refundido de 2021.

⁷⁷ Que para el caso de las centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable y en la Comunidad Valenciana serían, como ya vimos, o bien la licencia ambiental o bien una declaración responsable ambiental si se cumplen las condiciones para la sustitución de aquel instrumento por éste, en ambos casos de competencia municipal.

⁷⁸ Hoy, en el art. 234.1 b) del Texto Refundido de 2021.

intervención ambiental, antes de poner en marcha estos últimos se exige haber solicitado, al menos, al Ayuntamiento del municipio en el que vaya a ubicarse la instalación la expedición de un certificado de compatibilidad urbanística⁷⁹, que, en el caso de actividades sujetas a DIC y debido a la necesidad de su obtención previa, cabría dar por supuesto⁸⁰.

2.4.3. Resumen y secuencia de intervenciones

Las centrales fotovoltaicas que aquí nos ocupan (emplazadas en suelo no urbanizable, con conexión a la red y de ciertas dimensiones) requieren, pues, siempre autorización sustantiva, unas veces de competencia estatal y otras autonómica. Además, desde la perspectiva ambiental, están sujetas por regla general a EIA y, en todo caso, a licencia ambiental o declaración responsable ambiental; y desde la perspectiva urbanística y de ordenación territorial, a DIC o, en el nuevo sistema valenciano, a autorización de implantación en suelo no urbanizable⁸¹, así como a licencia urbanística o de obras.

La articulación entre sí de todas estas intervenciones varía según que la competencia sustantiva sea estatal o autonómica. A continuación, vamos a exponer brevemente sus términos, primero para las instalaciones de competencia sustantiva estatal, a las que no afecta la técnica de la “autorización fotovoltaica integrada”, y después para las instalaciones de competencia sustantiva autonómica, con el fin de describir la situación previa al Decreto ley 14/2020 y poder comprender mejor el alcance de la reforma.

A) *Instalaciones de competencia sustantiva estatal*

En el caso de centrales fotovoltaicas de competencia sustantiva estatal (más de 50 MW) ni la legislación estatal del sector eléctrico ni la legislación valenciana aclaran realmente la secuencia de trámites ni procuran expresamente ningún tipo de articulación o de trámites compartidos. No obstante, si se aplicara por analogía la coordinación prevista en el caso de instalaciones de competencia sustantiva estatal sujetas a autorización ambiental integrada, la secuencia de trámites podría ser la siguiente⁸².

⁷⁹ Art. 22 de la Ley 6/2014 [también recientemente modificado por la Ley 7/2021 con el fin de excusar la solicitud de este certificado si se recaba el concurso de “un organismo de certificación administrativa (OCA) o entidad colaboradora de la administración inscritas en el registro de entidades colaboradoras de verificación y control de actuaciones urbanísticas de la Generalitat”].

⁸⁰ Dadas las exigencias del procedimiento de otorgamiento de las DIC (hoy, art. 223 del Texto Refundido de 2021).

⁸¹ Salva también la novísima exención de DIC para ciertas instalaciones de competencia sustantiva estatal, que luego se examinará (vid., *infra*, apartado VII).

⁸² Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre -en adelante, Texto Refundido de 2016- (art. 28), y Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado

En primer lugar, debería valer (en esta Comunidad) la prelación otorgada en todo caso a la obtención de la correspondiente DIC, cuando siga siendo necesaria⁸³. Una vez obtenida la DIC podrían iniciarse (o completarse) los trámites para la obtención de la autorización sustantiva y de la licencia ambiental, con presentación ante los órganos competentes para la tramitación de cada una de ellas (Administración General del Estado -en adelante, AGE- y Ayuntamiento, respectivamente) del estudio de impacto ambiental⁸⁴. Podría haber un trámite común de información pública, dispuesto por el órgano competente para tramitar la autorización sustantiva⁸⁵. Al ser en estos casos la EIA de competencia estatal, una vez formulada la DIA por el órgano ambiental de la AGE se remitiría a los órganos competentes para la emisión de la autorización sustantiva y la licencia ambiental⁸⁶, cuyo orden de otorgamiento debería ser probablemente el inverso (primero la licencia ambiental y luego la autorización sustantiva)⁸⁷. También la última debiera ser la licencia de obras.

No obstante, si se hiciera uso de la posibilidad ahora abierta tras el Decreto ley valenciano 14/2020, y no limitada a las instalaciones de competencia sustantiva autonómica, de sustituir la licencia ambiental por una declaración responsable una vez obtenida la autorización sustantiva⁸⁸, tras la obtención, en su caso, de la DIC bastaría con tramitar de forma completa la autorización sustantiva (que incluiría la EIA) y presentar finalmente ante el Ayuntamiento la declaración responsable y la solicitud de la licencia de obras.

B) Instalaciones de competencia sustantiva de la Comunidad Valenciana (situación previa a la reforma)

La situación no era mucho más clara en el caso de centrales fotovoltaicas de competencia sustantiva de la Comunidad Valenciana, por la falta de conexión entre las normativas sustantivas y ambientales/urbanísticas de esta Comunidad⁸⁹. No obstante, antes del Decreto ley 14/2020 la secuencia de trámites podría ser tal vez la siguiente.

por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre (arts. 17 a 20). Sobre el régimen de la autorización ambiental integrada, vid. recientemente el conjunto de trabajos reunidos en el número especial de esta revista 88/2, de marzo de 2019, coordinado por E. BLASCO HEDO y M. MORA RUIZ.

⁸³ Art. 214.2 del Texto Refundido de 2021; y art. 11.1 de la Ley 6/2014.

⁸⁴ Reglamento de emisiones industriales (art. 18).

⁸⁵ Reglamento de emisiones industriales (art. 19).

⁸⁶ Texto Refundido de 2016 (art. 28) y Reglamento de emisiones industriales (art. 20).

⁸⁷ Texto Refundido de 2016 (art. 11.2), y art. 10, párrafo primero, de la Ley 6/2014.

⁸⁸ Art. 10, párrafo segundo, de la Ley 6/2014, introducido por el Decreto-ley 14/2020.

⁸⁹ Las ambientales y urbanísticas ya han sido referidas ampliamente. La sustantiva era (es, con las modificaciones introducidas por el Decreto ley 14/2020) el Decreto 88/2005, de 29 de abril, por el que se establecen los procedimientos de autorización de instalaciones de

Desde luego, y a partir de 2014, lo primero que había que obtener es la DIC⁹⁰, salvo en el breve periodo en el que se sustituyó por otra clase de pronunciamientos⁹¹. Tras ello podría iniciarse, por separado, la tramitación de la licencia ambiental, de competencia municipal, pero con EIA de competencia autonómica (y según los casos también con dictamen ambiental de competencia autonómica), y de la autorización sustantiva, de competencia autonómica, que en principio también engloba la EIA, sin que hubiera previsto ningún tipo de articulación entre ambos procedimientos, aunque por razones obvias no habría que duplicar la EIA⁹². La licencia ambiental debería en principio preceder a la autorización sustantiva⁹³. Y finalmente vendría la licencia de obras.

2.4.4. Exigencias comunitarias

La Directiva (UE) 2018/2001, sobre el fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, establece ciertas exigencias en relación con los procedimientos de autorización de las instalaciones para la producción de electricidad a partir de fuentes renovables, en el sentido, por ejemplo, de que las reglas de fondo de cuya comprobación se trate sean “objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias”, las tasas sean también “transparentes y proporcionales a los costes” o los trámites “se simplifiquen y aceleren en el nivel administrativo adecuado” y cuenten con “plazos previsibles”⁹⁴.

producción, transporte y distribución de energía eléctrica que son competencia de la Generalitat.

⁹⁰ Art. 11.1 de la Ley 6/2014. También este precepto ha sido objeto de modificación por la Ley 7/2021, sin exigir ya que la DIC preceda a la “presentación de la solicitud o formalización de los instrumentos de intervención ambiental”, como hacía la ley en su redacción original, sino simplemente que su obtención sea previa “al otorgamiento de licencias y autorizaciones ambientales reguladas en esta ley”. Pero antes de la Ley 6/2014, y de acuerdo con la Ley valenciana 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental (arts. 8, 35 y 51), la DIC se tramitaba dentro del procedimiento de intervención ambiental.

⁹¹ Informe previo favorable en materia de paisaje y ordenación del territorio y la consideración como de “interés económico estratégico” por las Consellerías competentes en medio ambiente, territorio y economía (Ley 9/2019).

⁹² Ninguna previsión a este respecto contenía el Decreto 88/2005.

⁹³ Art. 10, párrafo primero, de la Ley 6/2014. No obstante, el art. 53.2.1 b) excusa la presentación con la solicitud de licencia ambiental del estudio de impacto ambiental si la EIA ya ha sido efectuada “en el seno de otro procedimiento autorizatorio, en cuyo caso deberá aportarse copia del pronunciamiento recaído”.

⁹⁴ Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (versión refundida) (arts. 15 y 16).

También parece exigir la integración en un solo procedimiento de todas las intervenciones necesarias para la autorización y puesta en funcionamiento de las instalaciones⁹⁵, señalando, además, un plazo máximo de duración del procedimiento⁹⁶.

De todas formas, en mi opinión, puede plantear alguna duda el alcance de la integración exigida por esta normativa comunitaria, es decir, si, más allá de las autorizaciones sustantivas, debe comprender también las intervenciones por razones ambientales y de ordenación territorial y urbanística a que hemos hecho referencia, y los permisos de acceso y conexión, también mencionados⁹⁷. En este sentido, la propia Directiva excluye del cómputo del plazo máximo de duración del procedimiento de autorización los trámites de la evaluación de impacto ambiental, que tendrán la duración que sea necesaria⁹⁸. Y la normativa comunitaria sobre el mercado interior de la electricidad distingue entre los procedimientos de autorización de instalaciones (contemplado todo el variado conjunto de intervenciones implicadas, pero sin exigir su integración en un solo procedimiento ni fijar un plazo máximo para resolver) y los de acceso y conexión a las redes⁹⁹.

⁹⁵ “El procedimiento de concesión de permisos deberá englobar los correspondientes permisos administrativos para construir, repotenciar y poner en servicio instalaciones para la producción de energía a partir de fuentes renovables y los activos necesarios para su conexión a la red. El procedimiento de concesión de permisos abarcará todos los procedimientos desde el acuse de recibo de la solicitud hasta la transmisión de la decisión final del procedimiento que se establece en el apartado 2” (art. 16.1).

⁹⁶ “Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 7, el procedimiento de concesión de permisos a que se hace referencia en el apartado 1 no excederá de dos años para las instalaciones de producción, incluyendo todos los procedimientos pertinentes de las autoridades competentes. Cuando lo justifiquen debidamente circunstancias extraordinarias, ese plazo de dos años podrá prorrogarse por un año como máximo” (art. 16.4).

⁹⁷ J.M. BELTRÁN CASTELLANOS (2020b: 395 y ss.; y 2021: 464 y ss.) defiende, en cambio, con convicción y buenos argumentos la existencia de una exigencia comunitaria de integración procedimental completa de todas las intervenciones relevantes, incluidos los permisos de acceso y conexión. Más escéptica, M.J. ALONSO MAS (2021: 31, 34, 88 y 59 y ss.), para quien la normativa comunitaria no parece exigir la unificación de títulos habilitantes, ni siquiera una verdadera unificación procedimental que abarque los títulos de carácter ambiental y urbanístico, de la cual se muestra no obstante decidida partidaria, realizando en este sentido interesantes propuestas para el ordenamiento español (estatal y autonómicos), especialmente a través de la técnica de los informes vinculantes, de los que encuentra un buen ejemplo (en relación con los aspectos territoriales) en el nuevo procedimiento integrado valenciano que ahora estudiaremos.

⁹⁸ “Los plazos establecidos en el presente artículo se aplicarán sin perjuicio de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión aplicable en materia de medio ambiente (...) y podrán prorrogarse tanto tiempo como duren dichos procedimientos” (art. 16.7).

⁹⁹ Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (versión refundida): arts. 8 (procedimiento de autorización para

Cualquiera que sea el alcance preciso de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario en este terreno, lo que sí parece claro es que el grado de simplificación e integración procedimental existente hasta la fecha, tanto en relación con las instalaciones de competencia sustantiva estatal como autonómica valenciana, que hemos descrito con anterioridad, era muy deficiente. Y, desde luego, cuando menos a este respecto, el nuevo procedimiento integrado valenciano que ahora pasaremos a analizar, se aproxima mucho más a ese tipo de inquietudes y resulta digno de aplauso. Como también, el todavía más reciente procedimiento simplificado para las instalaciones de competencia sustantiva estatal, que después y de forma más breve también comentaremos¹⁰⁰.

3. EL NUEVO PROCEDIMIENTO INTEGRADO VALENCIANO

3.1. Introducción

Siguiendo el ejemplo de otras Comunidades Autónomas¹⁰¹, la Comunidad Valenciana emprendió, en plena situación de pandemia y a través de la legislación de urgencia, una profunda reforma de los procedimientos de autorización de toda clase de instalaciones eléctricas de su competencia sustantiva con el fin de facilitar la implantación de nuevas instalaciones de generación a partir de fuentes renovables y, en general, la electrificación de la vida social y económica, en tanto que vector principal de penetración de la

nuevas instalaciones de generación) y 42 (competencias de decisión sobre la conexión de nuevas instalaciones generadoras e instalaciones de almacenamiento de energía a la red de transporte). En similar sentido, M.J. ALONSO MAS (2021: 32 y ss.).

¹⁰⁰ Vid., *infra*, apartado VI.

¹⁰¹ En particular, Cataluña, que, por medio del Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, había creado también un procedimiento “conjunto” para la autorización de “instalaciones de producción de energía eléctrica proveniente de energía eólica y de energía solar fotovoltaica” en suelo no urbanizable (capítulo IV del Decreto-ley, arts. 6 a 23), cuya influencia sobre el procedimiento “integrado” valenciano es clara, aunque no venga reconocida en el Preámbulo de Decreto ley 14/2020. La regulación catalana ha tropezado en su aplicación con similares problemas a los habidos en la Comunidad Valenciana (de contestación social en los municipios afectados), lo que ha motivado varias interesantes modificaciones parciales posteriores (por medio de la Ley 5/2020, de 29 de abril, el Decreto-ley 24/2021, de 26 de octubre, la Ley 2/2021, de 29 de diciembre, y el Decreto-ley 5/2022, de 17 de mayo), a las que haremos referencia en su momento. Sobre previsiones de simplificación procedimental en otras Comunidades Autónomas, anteriores o posteriores, pero en general no tan ambiciosas (Andalucía, Galicia, Aragón y Región de Murcia), vid. C. BARRERO RODRÍGUEZ (2010: 38 y ss.), J.M. BELTRÁN CASTELLANOS (2020b: 399) y M.J. ALONSO MAS (2021: 23-24),

energía renovable en el sistema energético. El título del Decreto ley valenciano, que viene acompañado de un extenso y claro Preámbulo, es elocuente en cuanto al objeto y finalidades de la reforma: Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para *acelerar* la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica (la cursiva es nuestra)¹⁰².

La reforma es amplia y ambiciosa, y cubre numerosos frentes¹⁰³. No se refiere sólo, como ya hemos indicado, a las instalaciones de generación a partir de fuentes renovables (parques eólicos y centrales fotovoltaicas), sino a toda clase de instalaciones eléctricas de competencia sustantiva autonómica (también de transporte, distribución, etc.), lo que explica que incluya una amplia modificación de la normativa (reglamentaria) hasta ahora vigente reguladora de los procedimientos de autorización de todas estas instalaciones, aunque manteniendo el rango puramente reglamentario de los preceptos modificados y habilitando al Gobierno valenciano para la elaboración un nuevo Reglamento en la materia¹⁰⁴.

Por lo que se refiere a las instalaciones de generación fotovoltaicas, la disposición incluye numerosas reformas de interés¹⁰⁵. Así, (1) la exención total

¹⁰² El Decreto ley entró en vigor al día siguiente de su publicación en el DOGV, el núm. 8893, de 28 de agosto, y fue objeto de convalidación por Resolución 14/X, de 4 de septiembre de 2020, de la Diputación Permanente de las Cortes Valencianas (DOGV núm. 8904, de 14 de septiembre). Desde entonces ha sido objeto de una modificación parcial (afectante a extremos que no se van a discutir en este trabajo) por medio de la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022 (arts. 137 y 138); y de otra para nosotros relevante y que sí trataremos más tarde, por Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania.

¹⁰³ Un espléndido análisis de conjunto del Decreto ley 14/2020 en: J. ROSA MORENO (2021a: 1218 y ss.). Vid. también una amplia reseña de esta disposición en: C.J. DURÁ ALEMÁN (2020).

¹⁰⁴ En efecto, (1) el art. 5 del Decreto ley contiene la modificación de numerosos preceptos del Decreto 88/2005, de 29 de abril, por el que se establecen los procedimientos de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica que son competencia de la Generalitat; (2) la Disposición final primera (salvaguardia del rango de determinadas disposiciones) mantiene, cuando sea inferior (como es el caso), el rango de las normas modificadas por el Decreto ley; y (3) la Disposición adicional quinta (elaboración de una regulación de los procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas que son competencia de la Generalitat) concede a la Conselleria competente en materia de energía un plazo de un año desde la entrada en vigor del Decreto ley para proponer al Consell un proyecto de Decreto que sustituya al Decreto 88/2005.

¹⁰⁵ El Decreto ley valenciano [art. 2 a)] utiliza la expresión “centrales fotovoltaicas” para referirse a lo que otras legislaciones autonómicas, como la catalana [art. 56.1 b) del Decreto ley catalán 16/2019], llaman “plantas solares fotovoltaicas”, pero con una definición de este tipo de instalaciones muy similar, incluyendo en ambos casos las infraestructuras de

o parcial para ciertas instalaciones (como las de autoconsumo) de la necesidad de obtener las autorizaciones sustantivas¹⁰⁶; (2) la declaración de compatibilidad urbanística, sin necesidad de modificar el planeamiento vigente, de las centrales fotovoltaicas que se localicen en suelos urbanos y urbanizables¹⁰⁷; o (3) el sometimiento a declaración responsable (en sustitución de la licencia urbanística) de las instalaciones solares en edificaciones privadas existentes¹⁰⁸.

Pero el centro principal de atención del Decreto ley, que también es el nuestro, se refiere a las centrales fotovoltaicas (de cierta importancia y conectadas a la red) que vayan a ser emplazadas en suelo no urbanizable y sean, por supuesto, de competencia sustantiva autonómica¹⁰⁹, que son de las que se espera una contribución mayor al logro de los objetivos de incremento de la generación a partir de fuentes renovables, y para las que se diseña un nuevo procedimiento de autorización integrado, que pasamos seguidamente a examinar¹¹⁰.

evacuación. Así, en el Decreto ley valenciano [art. 2 a)] se define la “central fotovoltaica” como una “instalación de producción de energía eléctrica a partir de la energía de la radiación solar mediante tecnología fotovoltaica, comprendiendo todos los equipos, dispositivos necesarios para realizar la conversión entre ambos tipos de energía, su adaptación en tensión y frecuencia eléctricas, así como la infraestructura de evacuación y conexión hasta la red de transporte o distribución en que se vierta la energía eléctrica producida”.

¹⁰⁶ Nuevo art. 2 bis del Decreto 88/2005 (instalaciones eléctricas excluidas total o parcialmente del régimen de autorización administrativa), que (con apoyo implícito en el art. 53.3 de la Ley 24/2013, del sector eléctrico) concede una exención total a ciertas instalaciones, como las de “generación en la modalidad de suministro con autoconsumo sin excedentes, con independencia de su potencia”, y una exención parcial (pues sólo necesitan autorización de explotación) a otras, como “las de producción de energía eléctrica con potencia nominal no superior a 100 kW, conectadas directamente a una red de tensión nominal no superior a 1 kV”.

¹⁰⁷ Concretamente, en edificación existente, suelo urbanizado no edificado y suelo urbano y urbanizable sin programa aprobado. Art. 13 del Decreto ley (normas y parámetros urbanísticos de aplicación directa).

¹⁰⁸ Art. 14.7 del Decreto ley (centrales fotovoltaicas sobre techos de edificios).

¹⁰⁹ Se trata, pues, de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable de potencia superior a 100 kW e inferior o igual a 50 MW, puesto que las de potencia inferior o igual a 100 kW no requieren autorización sustantiva sobre proyecto (previa y de construcción), sino tan solo autorización de explotación [art. 2 bis, apartado 2 del Decreto 88/2005, introducido por el Decreto-ley 14/2020]. En el mismo sentido, la legislación catalana, que delimita en estos términos el ámbito de aplicación del nuevo procedimiento conjunto [art. 6.1 b) del Decreto-ley 16/2019].

¹¹⁰ El Preámbulo del Decreto ley (apartado II) ya señala que el suelo no urbanizable “es el que va a soportar una mayor transformación y ocupación de suelo por razones funcionales y de rentabilidad económica de las instalaciones”.

3.2. Alcance de la integración

La esencia de este nuevo procedimiento integrado, en principio muy racional y diseñado con corrección, es bien sencilla¹¹¹:

1. En primer lugar, se trata de refundir en un solo procedimiento y en una misma resolución final todo el conjunto de intervenciones que, como hemos visto, competen a las autoridades autonómicas en relación con la autorización (sobre proyecto) de este tipo de instalaciones, desde los puntos vista sustantivo (o energético), ambiental y de ordenación territorial, aunque conservando cada una de ellas su propia sustantividad.

Se fusionan, pues, en un solo procedimiento y en una misma resolución final, fundamentalmente, las autorizaciones sustantivas (previa y de construcción), la declaración (o el informe) de impacto ambiental, y la declaración de interés comunitario, que recibe para la ocasión un nuevo nombre (lo que, como veremos después, no es en absoluto irrelevante, sino que refleja un cambio en la naturaleza de la intervención), pasando a denominarse “autorización de implantación en suelo no urbanizable”¹¹².

Aunque el Decreto ley no usa el término “autorización (fotovoltaica) integrada”, debido precisamente a que cada una de las autorizaciones que se fusionan en la resolución final conserva su propia sustantividad, no hay inconveniente alguno en emplear esa denominación, que resulta mucho más expresiva del verdadero sentido y desenlace de la regulación¹¹³.

¹¹¹ La regulación de este nuevo procedimiento, que se contiene en el capítulo II (procedimiento integrado de autorización de centrales fotovoltaicas que vayan a emplazarse sobre suelo no urbanizable y de parques eólicos) del Título III (régimen jurídico y procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos) del Decreto ley (arts. 19 a 35), queda, no obstante, deslegalizada mediante el apartado primero de la Disposición final segunda (habilitación normativa), por el que “se autoriza al Consell, a propuesta de las personas titulares de los departamentos competentes en energía, medio ambiente y ordenación territorial, urbanismo y paisaje, a modificar, por decreto, las previsiones del capítulo II del título III”.

¹¹² Art. 30 del Decreto ley (sobre el contenido y condicionado de la resolución). También se integran en la resolución única la declaración de utilidad pública de la instalación (a efectos expropiatorios), cuando se haya solicitado y proceda, así como el plan de desmantelamiento de la instalación y de restauración del terreno y entorno afectado. Los títulos habilitantes para la ocupación de montes gestionados por la Generalitat o para la afección a vías pecuarias no se integran en esta resolución única, pero el trámite de información pública del procedimiento integrado sirve igualmente para la tramitación de estos títulos (art. 28).

¹¹³ La posterior Ley gallega 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia sí emplea el término “autorización administrativa integrada” (art. 48), pero su nivel de integración no es tan completo como el de la legislación valenciana, pues alcanza solo a las autorizaciones sustantivas (previa y de

2. En segundo lugar, se elimina de forma indirecta la licencia ambiental para este tipo de instalaciones (de competencia, como sabemos, municipal), que queda sustituida por una simple declaración responsable ambiental (también ante el Ayuntamiento).

Este es el resultado, ya mencionado con anterioridad y más bien implícito o indirecto, de la eliminación, efectuada de forma consciente por el propio Decreto ley, de la prioridad temporal de la licencia ambiental respecto de las autorizaciones sustantivas en materia de industria y energía que caracterizaba hasta ahora el sistema valenciano de autorizaciones ambientales¹¹⁴, y que impedía aprovechar la previsión ya existente en dicho sistema de la posible sustitución de la licencia ambiental por una declaración responsable, acompañada de las autorizaciones sectoriales necesarias, en los casos en que la sujeción a licencia, como ocurre con las centrales fotovoltaicas, obedece a la exigencia de dichas autorizaciones adicionales¹¹⁵.

3. Y, por último, se mantiene, no obstante, como no podía ser de otra forma, la licencia municipal urbanística o de obras, a cuya concesión se anuda ahora el pago del canon propio de las declaraciones de interés comunitario (*rectius*, de la “autorización de implantación en suelo no urbanizable”), y con el mismo régimen¹¹⁶. Y se preservan también, por supuesto, las autorizaciones (u otro tipo de intervenciones) exigibles para la puesta en funcionamiento de la instalación una vez construida¹¹⁷.

3.3. Esquema del procedimiento

Al fusionar en uno distintos procedimientos con trámites y exigencias bien definidas, la regulación del nuevo procedimiento integrado intenta ser una síntesis fiel de todos ellos, sin traicionar ninguna de sus características principales. En resumen, y sin entrar en demasiados detalles, el nuevo procedimiento integrado se desarrolla de la siguiente manera.

construcción), junto lógicamente con la EIA en caso necesario. Vid., al respecto, M.J. ALONSO MAS (2021: 24).

¹¹⁴ Art. 11, párrafo primero, de la Ley 6/2014, tomado del régimen básico de la autorización ambiental integrada (hoy, art. 11.2 del Texto Refundido de 2016).

¹¹⁵ Art. 11, párrafo segundo, de la Ley 6/2014, introducido por el Decreto ley 14/2020 (art. 4).

¹¹⁶ Art. 38 del Decreto ley (canon por uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable con destino municipal), que reproduce en esencia el régimen del canon de uso y aprovechamiento en las declaraciones de interés comunitario (art. 221 del Texto Refundido de 2021).

¹¹⁷ Autorización de explotación e inscripción en el Registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica (arts. 34 y 35 del Decreto ley); y declaración responsable (ante el Ayuntamiento) para la primera ocupación de instalaciones [art. 233.1 f) del Texto Refundido de 2021].

3.3.1. Actuaciones previas

Como actuaciones previas al inicio del procedimiento se contemplan: (1) la solicitud de informe (municipal) de compatibilidad urbanística, característico de los procedimientos de intervención ambiental¹¹⁸, añadiendo, no obstante, lo que también es relevante en los términos que luego precisaremos, que el informe sólo puede ser negativo en caso de prohibición expresa por el planeamiento de esta clase de instalaciones en el emplazamiento elegido¹¹⁹; y (2) las consultas previas (potestativas) sobre el alcance del estudio de impacto ambiental (*scoping*), características del procedimiento de EIA, que se amplían significativamente (sin correspondencia en el régimen de las DIC¹²⁰) a la “viabilidad del emplazamiento pretendido” desde el punto de vista territorial y paisajístico y/o a la documentación a preparar relevante para la obtención de la “autorización de implantación en suelo no urbanizable”¹²¹.

Obtenido (o al menos solicitado) el referido informe municipal y practicadas, en su caso, las referidas consultas se da paso al procedimiento, que cabe descomponer, siguiendo las pautas habituales, en las fases de iniciación, desarrollo y terminación.

3.3.2. Iniciación

El procedimiento se inicia con la presentación por parte del promotor de la solicitud de “autorización fotovoltaica integrada” [por medios telemáticos (como se desarrollará prácticamente todo el procedimiento) y acompañada de toda la abundante documentación necesaria en un procedimiento de estas características] ante el órgano encargado de tramitar y resolver el procedimiento integrado, que lógicamente es el órgano titular de la competencia sustantiva. Concretamente, ante los servicios territoriales de la Conselleria competente en materia de energía “de la provincia donde se proyecte ubicar la instalación”, que serán los competentes en todo caso para tramitar y en ocasiones también para resolver el procedimiento, salvo que la resolución compete a los servicios centrales (centro directivo) por razón de la potencia de la instalación (superior a 10 MW)¹²².

¹¹⁸ Art. 19 del Decreto ley (actuaciones previas), que remite expresamente a su regulación en la Ley 6/2014 (art. 22).

¹¹⁹ Art. 19.1, párrafo tercero.

¹²⁰ El art. 223 del Texto Refundido de 2021 no las contempla.

¹²¹ Art. 20 del Decreto ley (consultas previas).

¹²² Art. 21 del Decreto ley (solicitud). El reparto de funciones entre los servicios territoriales y el centro directivo competente en materia de energía se establece en art. 4 del Decreto 88/2005, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley (art. 5). El centro directivo competente en materia de energía es, en la actualidad, la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio

Una vez iniciado el procedimiento, la regulación de este nuevo procedimiento integrado prevé la apertura de un trámite de admisión, dirigido no sólo a subsanar las posibles insuficiencias de la documentación presentada, sino también a comprobar desde el principio la presencia de los requisitos no sólo formales, sino también sustantivos más elementales para el otorgamiento de la autorización, en particular, el disponer de (o al menos haber solicitado) los permisos de acceso y conexión y el no incumplir de manera “notoria” los criterios específicos (ambientales, territoriales, paisajísticos y energéticos) señalados por el Decreto ley para la implantación de estas instalaciones en suelo no urbanizable, que luego examinaremos¹²³. Trámite de admisión que recuerda a los ya previstos en la tramitación de la DIC y la EIA¹²⁴, pero que el Decreto ley en su Preámbulo relaciona con una modificación en este sentido de la legislación básica del sector eléctrico¹²⁵.

Así pues, esta primera fase del procedimiento va a terminar siempre con una decisión de admisión o inadmisión. La primera se considera la fecha relevante, como luego veremos, para el inicio del cómputo del plazo máximo para tramitar y resolver el procedimiento. Y la segunda, que puede ser expresa o por silencio (puesto que se atribuye un sentido negativo a la falta de resolución sobre la admisión a trámite en el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud), podrá ser lógicamente recurrida de acuerdo con las reglas generales del procedimiento administrativo común, en cuanto determina la imposibilidad de continuar el procedimiento¹²⁶.

3.3.3. Desarrollo

El desarrollo del procedimiento (siempre bajo impulso del órgano sustantivo) continúa con la apertura simultánea de tres trámites paralelos: (1) un trámite de información pública, común para todas las intervenciones refundidas¹²⁷; (2) el de consulta a “las administraciones públicas, organismos y empresas de servicio

y Trabajo (art. 13 del Decreto 175/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria).

¹²³ Art. 22 (subsanción de la solicitud y admisión a trámite).

¹²⁴ Art. 223.2 del Texto Refundido de 2021; y art. 39.4 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

¹²⁵ Preámbulo del Decreto ley (apartado II): “La admisión a trámite de las solicitudes de autorización administrativa ha sido introducida recientemente en los procedimientos del sector eléctrico para este tipo de instalaciones en la última y reciente reforma por el Real decreto ley 23/2020, de 23 de junio, vinculándola a la ordenación del acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad”. En realidad, esta reforma no introduce un “trámite de admisión” en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones sustantivas, pero sí es cierto que establece unos plazos para la solicitud (y admisión) de estas autorizaciones desde la obtención de los permisos de acceso (y conexión) si se quiere evitar la caducidad de estos últimos (hitos administrativos).

¹²⁶ Art. 22 (subsanción de la solicitud y admisión a trámite), apartados 5 a 7.

¹²⁷ Art. 23 (información pública).

público o de servicios de interés económico general afectadas por el proyecto”¹²⁸, olvidando el Decreto ley incluir en esa relación (siquiera, como hace en otras ocasiones, en su caso) a las “personas interesadas”, a las que también se debe consultar de acuerdo con la legislación básica en materia de evaluación ambiental¹²⁹; y (3) la solicitud de “informe en materia de ordenación del territorio y paisaje” al órgano competente¹³⁰.

Este último informe (que servirá de base, si es favorable, para el otorgamiento de la “autorización de implantación en suelo no urbanizable”) sustituye a la DIC que en otro caso resultaría necesaria para la autorización de la instalación, y tiene su mismo carácter “vinculante”¹³¹, de modo que un informe desfavorable impedirá el otorgamiento de la “autorización de implantación en suelo no urbanizable” y con ella del resto de autorizaciones que componen la “autorización fotovoltaica integrada”¹³².

Los trámites anteriores han de preceder al inicio del trámite de EIA¹³³, pues, aparte de la lógica precedencia del pronunciamiento territorial, de acuerdo con las previsiones de la legislación básica en materia de evaluación ambiental, que respeta el Decreto ley, al órgano ambiental (encargado de emitir el

¹²⁸ Art. 24 (consultas a las administraciones públicas, organismos y empresas de servicio público o de servicios de interés económico general afectadas por el proyecto).

¹²⁹ Arts. 33 y 37 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

¹³⁰ Art. 25 (informe en materia de ordenación del territorio y paisaje). El órgano competente en la materia es, en la actualidad, la Dirección General de Política Territorial y Paisaje de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (art. 9 del Decreto 177/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria).

¹³¹ Art. 214.2 del Texto Refundido de 2021. Como ya se dijo, M.J. ALONSO MAS (2021: 59 y ss.) concede gran relevancia a este informe como ejemplo de la técnica (informes vinculantes) que, aun con sus problemas (que también analiza), permitiría alcanzar un grado óptimo de integración procedimental en la autorización de instalaciones de generación a partir de fuentes renovables, y que proyecta a otros ámbitos como la licencia de obras.

¹³² El art. 25.2 del Decreto ley, en su redacción inicial, sólo excluía la necesidad de que el informe fuera favorable (o lo que es lo mismo, su carácter vinculante) “en los supuestos en los que la citada autorización [la autorización de implantación en suelo no urbanizable] no se requiera de acuerdo con la legislación de ordenación del territorio, urbanística y del paisaje”, lo que obviamente remite (dado que esta figura no está contemplada en dicha legislación) a los supuestos en los que no se requiera DIC (arts. 216 a 219 del Texto Refundido de 2021), es decir, además del supuesto de instalaciones destinadas al autoconsumo (art. 219), en las que realmente tampoco se requieren autorizaciones sustantivas, ni lo por tanto la tramitación de una autorización integrada, a los supuestos de excepción de la exigencia de DIC por existir un planeamiento territorial (art. 217) o en determinados municipios (art. 218). A ello, la reforma del procedimiento integrado llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022 ha añadido nuevas limitaciones al carácter vinculante de este informe (art. 25 del Decreto ley 14/2020, en su nueva redacción), que se precisarán después en su contexto (vid., *infra*, apartado VII).

¹³³ Art. 26 del Decreto ley (evaluación ambiental del proyecto).

pronunciamiento que corresponda, declaración o informe de impacto ambiental¹³⁴) se le han de remitir, en el procedimiento ordinario y junto con el estudio de impacto ambiental, todas las alegaciones e informes recibidos en los trámites anteriores de información pública o de consulta¹³⁵.

Al trámite de EIA, para el que se fija un plazo máximo de 45 días prorrogable por otros tantos, se le dota de un carácter suspensivo del cómputo del plazo máximo para resolver (cosa que no se hace con el trámite de informe en materia de ordenación del territorio y paisaje)¹³⁶, cuestión sobre cuyas implicaciones volveremos después.

3.3.4. Terminación

Tras todos estos trámites (incluida la eventual resolución de discrepancias característica de los procedimientos de evaluación ambiental¹³⁷), el órgano sustantivo encargado de la tramitación del procedimiento preparará y elevará al superior la propuesta de resolución, o resolverá directamente si suya es la competencia, previa acreditación por el promotor de ciertos extremos, entre ellos, la ya mencionada obtención de “los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte o distribución de energía eléctrica”¹³⁸.

En cualquier caso, la resolución, si es favorable, deberá contener el otorgamiento de las siguientes autorizaciones (con sus correspondientes condicionados¹³⁹), para las que el Decreto ley establece un orden de prelación (en el contenido dispositivo de la resolución) que refleja el orden por el que presumiblemente tales autorizaciones debían ser obtenidas con anterioridad¹⁴⁰: primero, la “autorización de implantación en suelo no urbanizable” (sustitutiva

¹³⁴ En la actualidad, la Dirección General de Calidad y Educación Ambiental de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica (art. 13 del Decreto 176/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria).

¹³⁵ Art. 39 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

¹³⁶ Art. 26.2 *in fine* del Decreto ley (“El cómputo del plazo para resolver las autorizaciones energéticas quedará suspendido hasta la formulación del pronunciamiento ambiental del proyecto”).

¹³⁷ Art. 29 (resolución de discrepancias entre administraciones u organismos públicos).

¹³⁸ Art. 30.1 (sobre el contenido y condicionado de la resolución).

¹³⁹ Art. 30.2 del Decreto ley en su redacción original (renumerado hoy como art. 30.3, tras la reforma llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022).

¹⁴⁰ Art. 30.1: “El órgano territorial competente en materia de energía, en un único acto administrativo, emitirá resolución pronunciándose sobre los siguientes aspectos, *con la siguiente prelación...*” (la cursiva es nuestra).

de la DIC¹⁴¹); después, la autorización administrativa previa (de carácter sustantivo), que incorporará el condicionado de la DIA; tras ello, y en su caso, el reconocimiento de la utilidad pública de la instalación a efectos expropiatorios¹⁴²; y, por último, la autorización (también sustantiva) de construcción¹⁴³.

Aparte de las lógicas notificaciones, el Decreto ley prevé adicionalmente dos mecanismos para dar publicidad a las resoluciones de otorgamiento de la autorización: la publicación en el DOGV y en el BOP correspondiente, y su inserción en la página web de la Conselleria con competencia sustantiva¹⁴⁴.

3.4. La duración del procedimiento

El acortamiento de los plazos para la obtención de las autorizaciones necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento de este tipo de instalaciones era, como sabemos, el motivo principal de la creación de este nuevo procedimiento (fotovoltaico) integrado (Decreto ley de “medidas para *acelerar* la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables” -la cursiva es nuestra) y, en consonancia con ello, se fija un plazo máximo de tramitación, resolución y notificación de diez (10) meses¹⁴⁵, que se supone inferior a la suma de los plazos de tramitación de todas las autorizaciones (ahora refundidas) cuando habían de ser obtenidas por separado¹⁴⁶, pero respetando por supuesto el sentido negativo del silencio que

¹⁴¹ A salvo lo que diremos después sobre el carácter más reglado de esta autorización, su régimen es el mismo de la DIC, como demuestra su duración limitada (máximo inicial de 30 años) y el obligado pago de un canon (art. 30.2, hoy art. 30.3).

¹⁴² La declaración de utilidad pública de la instalación a efectos expropiatorios se somete en el Decreto ley a todo un conjunto de condicionantes, en los que no vamos a detenernos, que incluyen la disponibilidad o compromiso de disponibilidad de al menos un 25% de los terrenos sobre los que se proyecte la central (art. 22.4), la apertura de las infraestructuras de evacuación para su uso por terceros y la participación de la instalación en el *pool* (art. 27.2).

¹⁴³ También se aprobará, si procede, el plan de desmantelamiento de la instalación y de restauración del terreno y entorno afectado (art. 30.1).

¹⁴⁴ Arts. 30.3 (hoy, 30.4) y 31 (publicidad de la resolución). Esta segunda forma de publicidad se encuentra en la [página web de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo](#), apartados “energía y minas” e “información pública de energía”.

¹⁴⁵ Art. 33.1 (plazo máximo para resolver y efectos del silencio).

¹⁴⁶ En palabras del Preámbulo (apartado II): “El plazo máximo para resolver por parte del órgano sustantivo se reduce de forma notable a 10 meses desde la admisión a trámite, en relación con la suma de plazos que con la anterior regulación suponían la obtención de los distintos permisos territoriales, urbanísticos, medioambientales y energético-industriales, siendo el silencio administrativo negativo en los términos establecidos por la legislación básica del sector eléctrico”.

corresponde no sólo al procedimiento sustantivo “integrador”, conforme a la legislación básica en la materia, sino probablemente también a todos y cada uno de los procedimientos “integrados”¹⁴⁷.

Ya el propio sentido negativo del silencio introduce un factor de escepticismo en cuanto al escrupuloso cumplimiento del plazo, o al menos relativiza la relevancia de su incumplimiento. Pero, al margen de ello (que no tiene nada de particular en este caso), conviene llamar la atención sobre algunos aspectos específicos de este procedimiento, tal como ha sido diseñado, que obligan a contar con (o no permiten descartar) un plazo “normal” de tramitación, resolución y notificación ampliamente superior.

En primer lugar, el inicio el plazo se fija en la fecha del acuerdo de admisión a trámite¹⁴⁸. Es decir, queda fuera del cómputo no sólo todo el tiempo que se invierta en las actuaciones previas (informe urbanístico previo y consultas potestativas), lo que no plantea problemas, sino también, y esto sí es dudosamente conforme con las normas del procedimiento administrativo común¹⁴⁹, todo el tiempo que consuma el “trámite de admisión”, que, además y como vimos, requiere un pronunciamiento positivo, pues la falta de resolución en plazo se trata como una denegación presunta¹⁵⁰.

En segundo lugar, el Decreto ley atribuye al trámite de EIA, como se vio, un carácter suspensivo del plazo de duración del procedimiento¹⁵¹, lo que implica que ese plazo no son en realidad diez meses, sino diez meses y unos tres meses más (lo que dure el trámite de EIA, hasta un máximo de 45 + 45 días¹⁵²). Al

¹⁴⁷ Art. 53.8 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico (para las autorizaciones sustantivas); pero también el art. 223.5 del Texto Refundido de 2021 (para las DIC).

¹⁴⁸ Art. 33.1 del Decreto ley: “El órgano competente en energía resolverá las autorizaciones de la instalación en el plazo de 10 meses desde que la solicitud haya sido admitida a trámite de acuerdo con el artículo 22”.

¹⁴⁹ Art. 21.3 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. Vid., a este respecto, la STC 166/2014, de 22 de octubre (FJ 6).

¹⁵⁰ Art. 22.2 del Decreto ley: “En el plazo máximo de 2 meses desde la recepción de la solicitud, el servicio territorial competente en energía dictará acuerdo de admisión a trámite. Transcurrido ese plazo sin resolución expresa, se entenderá no admitida a trámite, pudiéndose presentar los recursos que procedan”.

¹⁵¹ Previsión ciertamente contenida en las normas del procedimiento administrativo común [art. 22.1 d) de la Ley 39/2015], pero con carácter potestativo.

¹⁵² Art. 26.2 del Decreto ley: “El pronunciamiento ambiental se emitirá en el plazo máximo de 45 días desde la presentación de toda la documentación ante el órgano ambiental; plazo que el citado órgano podrá prorrogar por otro igual cuando la complejidad del proyecto lo requiera. El cómputo del plazo para resolver las autorizaciones energéticas quedará suspendido hasta la formulación del pronunciamiento ambiental del proyecto”. Se trata más o menos del plazo inicialmente previsto por la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, para

margen de ello, y de que ésa sea la cifra real del plazo para resolver, hay que tener en cuenta que el pronunciamiento del órgano ambiental, en los casos en que resulte necesaria la EIA, tiene con arreglo a la legislación básica un carácter “determinante”, de modo que para resolver el procedimiento sustantivo en un sentido favorable habrá que esperar a que se emita ese pronunciamiento¹⁵³.

Algo similar valdría decir, en tercer lugar, en relación con el “informe en materia de ordenación del territorio y paisaje”, al que, aunque sin efectos suspensivos (de modo que no influye en el cómputo del plazo para resolver), se le otorga un carácter no sólo “determinante”, sino “vinculante”, de manera que para otorgar la autorización no bastará siquiera con esperar a que se emita, sino que habrá de tratarse de un informe favorable¹⁵⁴.

En definitiva, y por el conjunto de factores expuestos, no es descartable que la efectiva implantación del tipo de instalaciones sujetas a este nuevo procedimiento integrado, aun respetando todas las prescripciones sustantivas que ahora examinaremos, pueda demorarse uno o varios años, lo que permitiría poner en duda cuando menos la oportunidad de su regulación por Decreto ley¹⁵⁵.

las EIA ordinarias (art. 33.3 en su redacción original), que ahora se ha visto reducido a cuatro meses (art. 33.4, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre), aunque se trata en todo caso de un plazo sin carácter básico [Disposición final octava, apartado 2 b) de la Ley 21/2013]. Sobre la problemática de los plazos en la EIA, vid. el espléndido estudio reciente del procedimiento de EIA de I. SANZ RUBIALES (2021: 56 y ss.).

¹⁵³ Arts. 9.1, 10 y 41.2 de la Ley 21/2013, y palabras de su Preámbulo (apartado II): “El carácter determinante de los pronunciamientos ambientales se manifiesta en una doble vertiente, formal y material. Desde el punto de vista formal o procedimental, el carácter determinante de los pronunciamientos ambientales implica que no es posible continuar con la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacue...”. Vid., de nuevo, a este respecto, la detallada aproximación a la naturaleza “determinante” del pronunciamiento ambiental que lleva a cabo I. SANZ RUBIALES (2021: 176 y ss. y 186 y ss.).

¹⁵⁴ Apartados 1 y 2 del art. 25 del Decreto ley (informe en materia de ordenación del territorio y paisaje), en su redacción original. La nueva redacción de estos apartados por el Decreto ley 1/2022 no excluye el carácter vinculante del informe, sino que lo limita a ciertos extremos, como luego veremos (*infra*, apartado VII). Pese a todo, el Decreto ley (art. 29, que permanece inalterado) parece querer equiparar este informe con el pronunciamiento ambiental, es decir, atribuirle también un carácter simplemente “determinante” y no vinculante, al extender al mismo el mecanismo de la “resolución de discrepancias” característico de las evaluaciones ambientales [art. 29 (resolución de discrepancias entre administraciones u organismos públicos)].

¹⁵⁵ De hecho, no consta que se haya otorgado todavía ninguna “autorización fotovoltaica integrada” pese a las múltiples solicitudes presentadas desde la entrada en vigor del Decreto-ley, a lo que ya se hizo referencia en la introducción.

4. RÉGIMEN SUSTANTIVO DE LA AUTORIZACIÓN

4.1. Introducción

En general, las autorizaciones se enmarcan en el contexto de actividades reguladas, constituyendo técnicas de control preventivo o de comprobación previa al comienzo de una actividad del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para su desempeño. Por eso, en cualquier autorización lo más importante tal vez no son, aun teniendo obviamente su importancia, los aspectos procedimentales, sino los requisitos sustantivos a los que se somete el ejercicio de la actividad, de los que depende la mayor o menor dificultad para su obtención.

Por esta razón resulta legítimo preguntarse si la simplificación procedimental que caracteriza el nuevo sistema diseñado por la legislación valenciana para la implantación de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable (el nuevo procedimiento integrado que acabamos de estudiar), va acompañada o no de un cambio en los requisitos sustantivos, es decir, si las reglas del juego siguen siendo las mismas o se ha producido algún cambio y en qué sentido de esas reglas, endureciéndolas o dulcificándolas¹⁵⁶.

4.2. El carácter reglado de la autorización de implantación en suelo no urbanizable

En este sentido hay que tener presente que el Decreto ley valenciano no contiene sólo una regulación del (nuevo) procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, sino también una regulación sustantiva de las condiciones para la autorización de estas instalaciones, bajo el nombre de “criterios” para su implantación, divididos en generales y específicos, y estos últimos en ambientales (relativos a la posible afección a espacios naturales protegidos), territoriales y paisajísticos, y energéticos (arts. 8 a 11)¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Cabe recordar, en este sentido, la autorización ambiental integrada (prevención y control integrados de la contaminación), que no supuso solo ni principalmente una simplificación de los trámites para la construcción y puesta en funcionamiento de las instalaciones industriales más contaminantes, sino por encima de todo un endurecimiento de las exigencias sustantivas para las nuevas instalaciones o la continuación de las existentes (el empleo de las mejores técnicas disponibles para reducir al máximo posible la contaminación). Esta era, en mi opinión, la finalidad principal de la por entonces nueva normativa y, respecto de ella, la integración procedimental tenía una función instrumental [G. VALENCIA MARTÍN (2019: 125)].

¹⁵⁷ Fundamentalmente, la sección primera (criterios de localización e implantación de las instalaciones) del capítulo I (disposiciones generales) del título III del Decreto ley (régimen

Nada autoriza a pensar que con ello el Decreto ley haya pretendido llevar a cabo una regulación exhaustiva de los requisitos para el ejercicio de esta actividad, en sustitución de los que puedan derivarse de la legislación sectorial aplicable. Concretamente, es claro que no hay tal propósito en relación con los condicionantes de tipo ambiental a valorar en el marco de la EIA, ni tampoco en relación con los requisitos técnicos y de seguridad de la instalación a tener en cuenta en las autorizaciones sustantivas¹⁵⁸.

Pero sí existe probablemente ese propósito (bien que no reconocido abiertamente) en relación con los condicionantes de tipo territorial y paisajístico, por lo demás, los más problemáticos dentro del procedimiento de autorización de estas instalaciones. Dicho simplemente, lo que parece pretender la nueva legislación valenciana es establecer un catálogo más o menos cerrado de requisitos (y de posibles motivos de oposición) desde el punto de vista territorial y paisajístico o, lo que es lo mismo, convertir la “autorización de implantación en suelo no urbanizable”, pieza esencial del nuevo sistema, en una suerte de autorización “reglada”, como lo han venido siendo tradicionalmente el resto de las autorizaciones necesarias (sustantivas y ambientales)¹⁵⁹.

Hay distintas razones para llegar a esta conclusión. La primera, y tal vez la principal, la nueva denominación del título habilitante desde la óptica territorial y paisajística (“autorización de implantación en suelo no urbanizable”), un cambio de denominación aparentemente inocente, pero que esconde una evidente carga de profundidad, puesto que viene a ocupar el lugar de una técnica, la “declaración de interés comunitario”, que desde sus orígenes se ha concebido como una suerte de “planeamiento puntual” (y por lo tanto discrecional), en contraposición con las autorizaciones (regladas) propias de la actividad de policía¹⁶⁰.

jurídico y procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos), arts. 8 a 11. La sección segunda establece una serie de reglas materiales para las “centrales fotovoltaicas sobre suelos urbanos y urbanizables”.

¹⁵⁸ Los criterios energéticos que adiciona el Decreto ley (art. 11) tienen como finalidad, como veremos, minimizar las afecciones territoriales.

¹⁵⁹ En el mismo sentido, J. ROSA MORENO (2021a: 1224) considera que la “consecuencia de la aplicación de los criterios [establecidos por el Decreto ley] es la zonificación del territorio valenciano de cara a la implantación de (...) centrales fotovoltaicas”, y que con ellos el Decreto ley “pretende facilitar la implantación de instalaciones renovables al eliminar incertidumbres sobre su localización”.

¹⁶⁰ Así lo decía el Preámbulo de la Ley valenciana 4/1992, sobre suelo no urbanizable (apartado IV): “Esta declaración [la DIC], que complementa la ordenación urbanística, es concebida como una especie de planeamiento puntual (...). El acto de aprobación, por tanto, no puede ser ya una mera autorización tutelar de policía, sino que, a semejanza de la operación aprobatoria de planes particulares, fijará las condiciones de configuración y ejecución de la actuación para que ésta satisfaga el interés comunitario apreciado en ella”.

En segundo lugar, es llamativo también que, al proceder a la regulación de esta nueva autorización, el Decreto ley no haga remisión alguna (como sí hace en relación con otras de las intervenciones integradas¹⁶¹) a la regulación de las “declaraciones de interés comunitario” en la legislación territorial y urbanística valenciana, ni en aspectos de procedimiento ni, por lo que ahora importa, en cuestiones sustantivas, lo que implica la exclusión de los criterios a tener en cuenta con carácter general para el otorgamiento de la DIC, empezando por la valoración “positiva” de la actividad¹⁶², de la obviamente se parte en este caso, que se sustituyen por los establecidos en el Decreto ley y que ahora examinaremos¹⁶³.

Todo ello concuerda, además, por último, con el propósito de esta normativa, consistente en “acelerar” la implantación efectiva de este tipo de instalaciones, para lo que no basta con la simplificación del procedimiento, sino que requiere remover también los obstáculos sustantivos que puedan surgir a su paso, es decir, “reglar” lo más posible el otorgamiento de la autorización.

4.3. Criterios legales para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas: el detalle propio de un plan

La forma habitual de ordenar el territorio, función pública de competencia autonómica, consiste en la elaboración de planes, a través de los cuales se ejerce la discrecionalidad característica de esta función, que convierte ya en actos esencialmente reglados los de autorización posterior de actividades. Así se procedió en el caso de la implantación de instalaciones eólicas, mediante la aprobación de un Plan eólico valenciano como plan de acción territorial de

Vid., al respecto, entre otros, F. GREGORI MARÍ (2008: 338 y ss.) y E. GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA (2016: 1068 y ss.).

¹⁶¹ Muy en particular en relación con la EIA. Así, entre otros, en los arts. 9 y 26.

¹⁶² Hoy, art. 220 (régimen general de la declaración de interés comunitario) del Texto Refundido de 2021: “1. La declaración de interés comunitario atribuye usos y aprovechamientos en el medio rural. Esta declaración deberá estar motivada y fundarse en: a) *Una valoración positiva de la actividad solicitada.* b) La necesidad de emplazamiento en el medio rural. c) La mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras zonas del medio rural. d) La utilización racional del territorio” (la cursiva es nuestra).

¹⁶³ No hay una sola referencia expresa en el articulado del Decreto ley a la técnica de las DIC, tan sólo la implícita ya comentada de “los supuestos en los que la citada autorización [*rectius*, la DIC] no se requiera de acuerdo con la legislación de ordenación del territorio, urbanística y del paisaje” (art. 25.2), como excepción a la exigencia de que el “informe en materia de ordenación del territorio y paisaje” sea favorable. Y el Preámbulo del Decreto ley tan sólo menciona las DIC en una ocasión (apartado II), para señalar que en el caso de instalaciones sujetas a “autorización fotovoltaica integrada” se mantiene la exigencia de pago del canon urbanístico municipal por uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable, “no obstante que estas no estén sujetas a plan especial o declaración de interés comunitario”.

carácter sectorial¹⁶⁴, sobre cuya normativa ha incidido también (aunque queda fuera del objeto de este trabajo) el Decreto ley que estamos comentando¹⁶⁵.

No sé si resultaría igualmente factible (aunque se reclama en ocasiones, y en todo caso sería de competencia autonómica, no estatal) la elaboración de un plan de acción territorial equivalente para las centrales fotovoltaicas¹⁶⁶, pero parece claro que la previsión de un plan de estas características hubiera retrasado considerablemente su autorización y puesta en funcionamiento, y hubiera sido contradictoria con la urgencia propia de un Decreto ley.

Por eso creo que a lo que aspira el Decreto ley con el enunciado de todo un conjunto de criterios para la implantación de instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable (y lo que contiene, más allá de la regulación de un nuevo procedimiento integrado de autorización) es a formular una suerte de plan de acción territorial para estas instalaciones¹⁶⁷; y que todos esos criterios (aunque descompuestos en varios órdenes de cuestiones) no son en realidad, si bien se mira, sino criterios de índole territorial y paisajística con los que se pretenden determinar, como en su defecto haría un plan y sin necesidad del mismo, los lugares (del territorio valenciano) aptos y no aptos para su emplazamiento, junto con otra serie de determinaciones relevantes¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Vid., al respecto, entre otros, M. J. ROMERO ALOY (2020: 75 y ss.)

¹⁶⁵ Se ocupa con detalle de estas medidas, que califica como de “reactivación de la energía eólica”, J. ROSA MORENO (2021a: 1226 y ss.).

¹⁶⁶ Seguramente con razón, Pedro FRESCO TORRALBA, Director general de Transición Ecológica de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, señala que no tiene sentido elaborar un Plan de acción territorial fotovoltaico de similares características al eólico, es decir, en función de la disponibilidad del recurso natural, porque el viento varía mucho de unos lugares a otros, mientras que la radiación solar se encuentra presente en toda la geografía valenciana con pequeñas diferencias de norte a sur; aunque sí lo tiene, en su opinión, una zonificación ambiental para la exclusión de ciertos lugares por sus valores ambientales (como la prevista en el Decreto ley), y podría tenerlo también una zonificación buscando el menor impacto territorial. Agradezco esta información a Francisco Manuel ESCORTELL MAYOR, que entrevistó al Director General para la elaboración de su Trabajo fin de Máster (del Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad de la Universidad de Alicante) titulado “Procedimiento valenciano y estatal de instalación de centrales fotovoltaicas”, del que fui tutor, y defendido en enero de 2022.

¹⁶⁷ En similar sentido, J. ROSA MORENO (2021: 1223 y 1225) se refiere a una “zonificación fotovoltaica” que, como bien apunta, resultaría precursora del plan director de energías renovables previsto en el anteproyecto de ley valenciana de cambio climático y transición ecológica [plan que, bajo el nombre de “planificación de las instalaciones de energías renovables” (art. 18), se mantiene en el proyecto de ley remitido ya a las Cortes (Boletín Oficial de las Cortes Valencianas, X legislatura, núm. 250, de 18 de mayo de 2022)].

¹⁶⁸ Buena prueba de la preeminencia de los aspectos territoriales y paisajísticos dentro de la “autorización fotovoltaica integrada” es que son los criterios específicos de esta índole (art.

4.4. Criterios específicos

Aunque el Decreto ley comienza esta parte de su regulación con el enunciado de una serie de “criterios generales para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas” (art. 8), para pasar después a los “criterios específicos” ambientales, territoriales y paisajísticos y energéticos (arts. 9 a 11)¹⁶⁹, permítaseme en la exposición que sigue, que no pretende ser exhaustiva, invertir el orden de presentación de los mismos con el fin de reforzar la idea de la equivalencia de esta suma de criterios con un plan¹⁷⁰.

4.4.1. Criterios para la implantación de centrales fotovoltaicas en áreas sometidas a protección medioambiental

En efecto, la toma en consideración de todo este conjunto de criterios legales ha de comenzar probablemente con los denominados por el Decreto ley “criterios específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas en áreas sometidas a protección medioambiental” (art. 9), que vienen a ser un inventario (tendencialmente completo) de las limitaciones que para la implantación de centrales fotovoltaicas cabe deducir de la legislación aplicable a todas las figuras de protección de espacios naturales presentes en la Comunidad Valenciana, previstas en la normativa comunitaria europea, básica y autonómica.

En atención a los regímenes de protección de una u otra clase de espacios o de zonas dentro de los mismos o próximas a ellos, y teniendo en cuenta los efectivamente presentes en la Comunidad Valenciana, el Decreto ley va identificando las zonas pertenecientes o relacionadas con dichos espacios que resultan incompatibles, compatibles de manera condicionada y hasta directamente compatibles con la implantación de dichas instalaciones¹⁷¹.

11 del Decreto ley 14/2020) los únicos que han sufrido alguna modificación en el marco de la reforma llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022 (vid., *infra*, apartado VII).

¹⁶⁹ Sección 1ª del cap. I del Tít. III.

¹⁷⁰ J. ROSA MORENO (2021a: 1225-1226) critica, posiblemente con razón, que el Decreto ley no haya procedido a una deslegalización de estos criterios (en contraposición con los aplicables a los parques eólicos, que aun modificados, mantienen su rango reglamentario), lo que obliga a su revisión por norma con rango de ley; de lo que es buena prueba el Decreto ley 1/2022, al que luego nos referiremos (*infra*, apartado VII).

¹⁷¹ Así, (I) se consideran directamente “compatibles” (art. 9.1) las zonas D de los espacios de la Red Natura 2000 (zonas especiales de conservación, ZEC, y zonas de especial protección para las aves, ZEPA) que cuenten con norma de gestión aprobada. (II) También se consideran “compatibles”, pero de manera “condicionada” a lo que resulte de las evaluaciones o informes previstos por la normativa sectorial aplicable (art. 9.2): a) las zonas C de los espacios de Red Natura 2000 (ZEC y ZEPA) con norma de gestión aprobada, así como los lugares de interés comunitario (LIC) y ZEPA sin norma de gestión aprobada, b) los hábitats protegidos por el Decreto 70/2009, de 22 de mayo, por el que se crea y regula el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas, y c) los montes de utilidad pública.

Todo ello resulta perfectamente cartografiable (el propio Decreto ley contiene como anexo I un mapa informativo al respecto), y de esa cartografía cabe retener ante todo las zonas de la geografía valenciana en las que (por incompatibles) no cabe plantear siquiera una de estas centrales¹⁷².

4.4.2. Criterios territoriales y paisajísticos

Tras los criterios derivados de la protección de espacios naturales, el Decreto ley incluye una serie de “criterios territoriales y paisajísticos específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas” (art. 10.1) que contribuyen a delimitar (se incluyen también como anexo los enlaces a las páginas en las que se pueden consultar las correspondientes capas cartográficas¹⁷³) los suelos que no resultan aptos para estas instalaciones, concretamente: (1) los que presentan determinados riesgos de inundación y (2) los terrenos con pendiente superior al 25%¹⁷⁴.

Podría decirse, pues, que el resto de suelos no urbanizables resultan en principio aptos, a expensas de lo que resulte de la correspondiente EIA, y con sujeción a otra serie de limitaciones, enunciadas también como “criterios territoriales y paisajísticos específicos” y esencialmente regladas (con utilización en algunos casos de parámetros cuantitativos precisos y/o remisión a capas cartográficas), relativas a: (1) la ocupación de cierta clase de suelos (“infraestructura verde del territorio”, suelos “de alto valor agrológico” y “de interés para la recarga de acuíferos”)¹⁷⁵, (2) la distancia respecto de “recursos paisajísticos de primer orden” y cauces¹⁷⁶, y (3) la cimentación y adaptación a la morfología del terreno¹⁷⁷.

(III) Igualmente “compatibles de forma condicionada”, pero en función de lo que dispongan los planes aplicables en cada caso (art. 9.3): a) las áreas de amortiguación de espacios naturales protegidos, b) los parajes naturales municipales, y c) las reservas valencianas de caza y refugios de fauna. Por último (IV), se consideran directamente “incompatibles” (art. 9.4): a) las zonas A y B de los espacios de Red Natura 2000 (ZEC y ZEPA) con norma de gestión aprobada, b) las reservas naturales, parques naturales, paisajes protegidos, monumentos naturales y zonas húmedas, c) las vías pecuarias, d) las reservas de fauna, y e) las micro-reservas.

¹⁷² Esa cartografía, que ha de estar disponible también en internet (el propio Decreto ley incluye el enlace pertinente), ha de ser objeto de actualización (art. 9.5); y se deslegaliza también lógicamente (como el resto de anexos y parámetros y ratios numéricos utilizados) el anexo I del Decreto ley que recoge la actual (Disposición final segunda, apartado 3).

¹⁷³ Anexo II (capas cartográficas referentes a los criterios de compatibilidad de las áreas sometidas a protección territorial para el emplazamiento de centrales fotovoltaicas), al que remite el art. 10.2.

¹⁷⁴ Letras d) y c) del art. 10.1, respectivamente. En cuanto a las zonas no aptas por riesgos de inundación [letra d)], se trata, entre otras, de las “zonas de peligrosidad de inundación 1, 2, 3 y 4 de las categorías del Plan de acción territorial de carácter sectorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA)”.

¹⁷⁵ Letras a), e) e i) del art. 10.1, respectivamente.

¹⁷⁶ Letras b) y g) del art. 10.1, respectivamente.

¹⁷⁷ Letras f) y h) del art. 10.1, respectivamente.

En general, estas limitaciones no se formulan en términos absolutos, sino acompañadas de posibles salvedades¹⁷⁸; y la reforma llevada a cabo por Decreto ley 1/2022 ha relativizado otras que no contaban inicialmente con esos matices¹⁷⁹.

4.4.3. Criterios energéticos

También los “criterios energéticos” con los que el Decreto ley concluye el enunciado de criterios específicos (art. 11) tienen una finalidad esencialmente territorial, aparte de un carácter perfectamente reglado: utilización de paneles de alta o muy alta eficiencia para minimizar la superficie de suelo ocupada, y diseño de las infraestructuras de evacuación de modo que puedan emplearse para futuras ampliaciones o por otras centrales eléctricas.

4.5. Criterios generales

4.5.1. Sumatorio de cosas diversas

Los “criterios generales para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas” con los que el Decreto ley comienza en verdad la relación (art. 8) constituyen una suma de cosas diversas. Se trata a veces de una anticipación, con una formulación más general, de criterios luego desarrollados como específicos¹⁸⁰, y otras del enunciado de criterios tan específicos como los así considerados, siempre con finalidad territorial o paisajística¹⁸¹.

¹⁷⁸ Así, a título de ejemplo, las relativas a la ocupación de suelos de “alto valor agrológico” [“utilizar el menor suelo posible de alto valor agrológico, no pudiendo implantarse en los suelos de muy alta capacidad agrológica, *salvo mejor conocimiento científico*”, letra e)] o “de interés para la recarga de acuíferos” [“minimizar la ocupación de suelos de interés para la recarga de acuíferos, no pudiendo implantarse en los de alta permeabilidad y buena calidad del acuífero subyacente, *excepto mejor conocimiento científico disponible o empleo de tecnología apropiada que garantice la infiltración del agua al subsuelo*”, letra i)] (las cursivas son nuestras).

¹⁷⁹ Las relativas a la reducción máxima de un 10% de la anchura de los “corredores territoriales” afectados [letra a)] y a la distancia mínima de 500 metros respecto de “recursos paisajísticos de primer orden” [letra b)]. La primera sólo en relación con los nuevos “proyectos (o ámbitos territoriales) energéticos prioritarios” (vid., *infra*, apartado VII.6) y la segunda con un alcance más general.

¹⁸⁰ Así, las instalaciones deben “mantener los valores, la estructura y la funcionalidad de los procesos y servicios de la infraestructura verde del territorio”, “garantizar los valores ambientales, culturales y paisajísticos del territorio” y “evitar los riesgos naturales e inducidos en el territorio” [art. 8.3, letras a), b) y c)].

¹⁸¹ Así, se debe “utilizar caminos existentes evitando la apertura de nuevos accesos”, “minimizar el impacto generado por infraestructuras de evacuación”, “favorecer la integración paisajística de los apoyos o torres metálicas de las líneas eléctricas o la infraestructura asociada a las centrales” y “procurar acuerdos con los titulares de los derechos reales afectados a la implantación de la central fotovoltaica, evitando la solicitud de la declaración de utilidad pública” [art. 8.3, letras f), g), h) e i)].

Más allá de lo anterior, esta relación de “criterios generales” incluye otras dos determinaciones de interés, que acaban de perfilar la orientación de la política territorial en la materia (con el detalle propio de un plan) y de conferir a la “autorización fotovoltaica integrada” un carácter esencialmente reglado.

4.5.2. Aptitud inicial de toda clase de suelos no urbanizables

En primer lugar, se establece una escala de preferencias de ocupación. Así, de las envolventes de los edificios sobre los suelos de cualquier clase, de los suelos urbanizados sobre los rurales, del suelo no urbanizable común sobre el protegido, de los suelos degradados por explotaciones mineras y vertederos sobre los demás, y de los de baja capacidad agrícola sobre los de alta¹⁸².

Pero se trata sólo de preferencias, que pueden desempeñar un papel en el otorgamiento de las autorizaciones si existen alternativas, pero que no equivalen a prohibiciones de emplazamiento en los suelos no considerados preferentes.

Por ello, a nuestros efectos, lo que importa retener es que no es sólo el suelo no urbanizable común (según la clasificación del suelo contenida en los planes urbanísticos) el suelo en principio apto para la implantación de este tipo de instalaciones, sino todo el suelo no urbanizable (común y de protección especial), con la sola excepción de los suelos incompatibles en aplicación de los “criterios específicos” ya señalados (ciertos espacios naturales, zonas inundables y terrenos de pendiente superior al 25%).

No se entiende muy bien, pues, la referencia que hace el Decreto ley al “suelo no urbanizable común” (art. 18) antes de comenzar la regulación del “procedimiento integrado de autorización de centrales fotovoltaicas que vayan a emplazarse sobre suelo no urbanizable” (arts. 19 y ss.), que parece sugerir que este procedimiento sólo tendría aplicación aquella clase de suelo, cuando no es así¹⁸³.

¹⁸² Arts. 8.1 y 8.3, letras d) y e). Así, por ejemplo, el art. 8.3, letra e) señala que se debe “evitar, con carácter general, la ocupación de suelo no urbanizable protegido o afectado por figuras de protección medioambiental, así como los espacios de elevado valor natural con independencia de su grado de protección legal”.

¹⁸³ Art. 18 (determinación del suelo no urbanizable común a los efectos de la ubicación de centrales fotovoltaicas): “A efectos de este decreto ley, y para la ubicación de centrales fotovoltaicas, es suelo no urbanizable común todo aquel que, a la entrada en vigor del mismo, haya sido considerado como tal en el planeamiento vigente, tanto sean planes de acción territorial, planes generales, adaptados o no a la legislación urbanística, o normas subsidiarias que distingan en su suelo rural ámbitos protegidos”.

4.5.3. Limitación de la incompatibilidad derivada del planeamiento urbanístico a las prohibiciones expresas

Y, en segundo lugar, dentro de esos “criterios generales” se incluye también una referencia general a la necesaria ubicación de las centrales fotovoltaicas en emplazamientos “compatibles con el planeamiento territorial y urbanístico”¹⁸⁴.

Sin embargo, la incompatibilidad con el planeamiento urbanístico se concreta más adelante en términos muy restrictivos, no sólo al declarar *ex lege* la compatibilidad sobre ciertos suelos urbanos y urbanizables¹⁸⁵, sino también, por lo que aquí más importa, es decir, en relación con los suelos no urbanizables, al prever que el informe municipal de compatibilidad urbanística (como actuación previa al inicio del procedimiento integrado de autorización) sólo pueda denegarse cuando el uso fotovoltaico para generación de energía eléctrica “esté expresamente prohibido en el planeamiento urbanístico municipal para la zona urbanística en la que se pretende ubicar” (art. 19)¹⁸⁶.

Es decir, no parece bastar con que se trate de suelos no urbanizables de protección especial, de la categoría que sea, sino que es necesario que el planeamiento incluya para ellos una “prohibición expresa” de este tipo de instalaciones, lo que desde luego no va a ser frecuente dada la antigüedad de muchos de los instrumentos municipales de ordenación¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Art. 8.3: “Las centrales fotovoltaicas se ubicarán en emplazamientos *compatibles con el planeamiento territorial y urbanístico* que reúnan las condiciones idóneas desde el punto de vista energético, ambiental, territorial y paisajístico, así como de protección del patrimonio cultural, histórico y arqueológico” (la cursiva es nuestra).

¹⁸⁵ Art. 13 (normas y parámetros urbanísticos de aplicación directa), apartado 1: “Se declara la compatibilidad urbanística de las centrales fotovoltaicas, sin necesidad de modificar el planeamiento vigente, cuando estas se localicen: a) En edificación existente. b) En suelo urbanizado no edificado y c) En suelo urbano y urbanizable sin programa aprobado”,

¹⁸⁶ Art. 19.1 *in fine* (actuaciones previas): “Desde el punto de vista urbanístico solo se considera incompatible el uso de instalación fotovoltaica para generación de energía eléctrica cuando esté *expresamente prohibido* en el planeamiento urbanístico municipal para la zona urbanística en la que se pretende ubicar” (la cursiva es nuestra).

¹⁸⁷ Así, por eje., Villena, uno de los municipios de la Comunidad Valenciana que ha recibido más solicitudes de informe urbanístico previo para centrales fotovoltaicas, cuenta con un Plan General de Ordenación Urbana aprobado definitivamente el 16 de octubre de 1992, que ha sido objeto desde entonces de más de una veintena de modificaciones puntuales, pero ninguna relativa a dichas centrales. Por lo demás, prácticamente la mitad de su término municipal (de considerable extensión: 34.536 Has) está clasificado en el Plan como no urbanizable “de protección especial” (16.466 Has., el 47,8% del término municipal), desglosado en tres categorías [de interés agrológico (regadío), 5.632 Has.; de interés paisajístico, 9.584 Has.; y montes, 1.250 Has.], pero sin prohibición expresa en ninguna de

5. LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS MUNICIPALES

5.1. Planteamiento

Como se dijo en la introducción, algunos Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, preocupados por el número de solicitudes de autorización de centrales fotovoltaicas para su implantación dentro de sus términos municipales, y ante la imposibilidad, por las razones que acabamos de ver, de oponer resistencia en base a sus envejecidos planeamientos generales en el trámite previo del informe de compatibilidad urbanística, han intentado ganar tiempo acudiendo a la técnica tradicional del Derecho urbanístico español de la suspensión del otorgamiento de licencias durante la tramitación de revisiones o modificaciones de planes urbanísticos¹⁸⁸, cuya regulación compete hoy a las legislaciones urbanísticas autonómicas, que en general se atienen con bastante fidelidad al original¹⁸⁹, lo que desde luego ocurre en el caso de la valenciana¹⁹⁰.

Sin pretender agotar en absoluto aquí la problemática de esta clase de suspensión, vamos a examinar seguidamente con brevedad, en primer lugar, su alcance y duración, para poder determinar luego su utilidad de cara a los objetivos pretendidos y, dado que se trata de una técnica al servicio de una eventual revisión o modificación del planeamiento, en qué podría esta traducirse¹⁹¹.

ellas de las referidas centrales. Datos extraídos de la [Memoria del Plan General](#) (pp. 257 y ss.), disponible en la página web del Ayuntamiento.

¹⁸⁸ Como ya se mencionó, hasta trece Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana han adoptado ya acuerdos de suspensión de esta índole (se señala entre paréntesis la fecha de su publicación en el DOGV): Godella (05/01/2021), Carcaixent (23/07/2021), Chella (10/08/2021), L'Olleria (12/08/2021), Onil (12/08/2021), Anna (25/08/2021), La Vall d'Uixó (11/10/2021), Turís (18/10/2021), Chiva (21/10/2021), Camporrobles (05/01/2022), Betxí (19/01/2022), Vilafamés (23/02/2022) y Benlloc (19/04/2022).

¹⁸⁹ Sin necesidad de entrar aquí en los detalles de la evolución de la legislación estatal en la materia, baste decir que por “original” nos referimos a la regulación contenida en el art. 102 del Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1992, incluido dentro de los preceptos de carácter meramente supletorio (Disposición final única), y por esta razón declarados inconstitucionales, como es sabido (al igual que la disposición derogatoria única), por la STC 61/1997.

¹⁹⁰ Contendida en la actualidad en los arts. 68 (suspensión del otorgamiento de licencias) y 69 (situación posterior a la suspensión de licencias) del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (en adelante, Texto Refundido de 2021).

¹⁹¹ Sin perjuicio de otras posibles calificaciones complementarias, tanto la doctrina como la jurisprudencia han destacado siempre el carácter “cautelar” de la institución que nos ocupa, esto es, el de una medida que se puede (o debe) tomar con anterioridad o en el transcurso del procedimiento de revisión o modificación de los planes urbanísticos con el fin de evitar

5.2. Alcance y duración

Como hacía la legislación estatal, la legislación valenciana distingue entre una suspensión facultativa, que puede adoptarse durante la fase de elaboración del proyecto de revisión o modificación del plan, y una suspensión automática, que en la legislación valenciana se produce con la apertura del trámite de información pública sobre el proyecto¹⁹².

Ninguna de las dos tiene un alcance general. La automática se refiere a aquellos ámbitos o tipos de actividades en los que el proyecto contempla algún cambio relevante. Y la facultativa, si se adopta, y puesto que todavía no existe un proyecto, sólo puede referirse a ámbitos o tipos de actividades en los que se prevea introducir algún cambio de esa naturaleza, que han de quedar expresamente identificados¹⁹³.

Estas suspensiones están sujetas a ciertos plazos máximos de duración, así como mínimos para su reiteración, que en la legislación valenciana son los mismos que contemplaba la legislación estatal. Así, la suspensión facultativa tiene una duración máxima de un año, y se levanta si, cumplido ese plazo, no se ha abierto todavía el trámite de información pública, y la suma de las dos no puede exceder los dos años¹⁹⁴, de modo que, si ha habido suspensión facultativa, todo el tiempo consumido en ella merma el de la automática, que también se levantará si, cumplido el plazo que reste, no se ha producido todavía la aprobación definitiva de la revisión o modificación del plan¹⁹⁵. Por otro lado, una vez consumido el plazo máximo de duración, la suspensión no puede volver a reiterarse para los mismos ámbitos o tipos de actividades hasta pasados como mínimo cinco años¹⁹⁶.

Por último, en cuanto al tipo de intervenciones afectadas, conviene tener presente que la suspensión (acordada por los Ayuntamientos) puede alcanzar al otorgamiento de licencias municipales¹⁹⁷, y más discutiblemente a la simple

que pierda su finalidad, es decir, que la revisión o modificación resulte ineficaz (por la consolidación en el transcurso del procedimiento de situaciones contradictorias con la nueva ordenación) o al menos de cumplimiento más oneroso (por las consecuencias indemnizatorias de la eventual revocación de los títulos habilitantes de esas situaciones). Vid., al respecto, entre otros, L. DE DIEGO RECA (2017: 259 y ss.); y, dentro de la jurisprudencia, Sentencias ya clásicas, como la STS de 7 de noviembre de 1988 (ponente: Javier Delgado Barrio).

¹⁹² Art. 68.1 y 3 del Texto Refundido de 2021.

¹⁹³ Art. 68.1 y 3.

¹⁹⁴ Art. 68.2 y 3.

¹⁹⁵ Art. 69.1.

¹⁹⁶ Art. 69.3.

¹⁹⁷ Art. 68.1 y 3.

emisión de informes también municipales, en particular, el informe previo de compatibilidad urbanística¹⁹⁸, pero no paraliza lógicamente el otorgamiento de autorizaciones ni la emisión de informes por parte de otras Administraciones.

5.3. Utilidad directa e indirecta

A la vista de todo lo anterior, podemos calibrar la utilidad de la suspensión del otorgamiento de licencias para los fines (cautelares) que le son propios, es decir, como instrumento para impedir que los proyectos de centrales fotovoltaicas obtengan todos los títulos habilitantes necesarios para su implantación en suelo no urbanizable antes de que se produzca la deseada revisión o modificación del planeamiento; materia en la cual me parece pertinente distinguir entre utilidad directa, indirecta y final; todo ello al margen de posibles responsabilidades patrimoniales, que no vamos a examinar aquí¹⁹⁹.

La utilidad “directa”, es decir, la suficiencia de la suspensión, a la vista sus plazos máximos de duración, para alcanzar el propósito indicado, es, como fácilmente se comprende, una cuestión relativa que depende de muchas variables, como el estado de la tramitación de los procedimientos de “autorización fotovoltaica integrada”, el tipo de suspensión (facultativa o automática) que se acuerde y, en el caso de la primera, el momento elegido para acordarla, así como de la diligencia con que se tramiten los siempre complejos procedimientos de revisión o modificación de los planeamientos generales.

Así, por ejemplo, una suspensión facultativa que incluyera la emisión de informes previos de compatibilidad urbanística (lo que, como hemos dicho, es de legitimidad dudosa) podría impedir el inicio de nuevos procedimientos de “autorización fotovoltaica integrada”, pero no tendría ningún efecto inmediato sobre los procedimientos ya iniciados (con la presentación por el promotor de

¹⁹⁸ Algunos de los municipios de la Comunidad Valenciana que han acordado la suspensión del otorgamiento de licencias la han extendido expresamente a la emisión de esta clase de informe. Así, Chella (10/08/2021), L’Olleria (12/08/2021), Onil (12/08/2021) y La Vall d’Uixó (11/10/2021). Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (hasta ahora el único que, según creo, se ha pronunciado sobre esta cuestión) ha negado la posibilidad de que los acuerdos municipales de suspensión de licencias se extiendan a la emisión de certificados de compatibilidad urbanística (en el marco de procedimientos de autorizaciones ambientales integradas), al no constituir “títulos habilitantes” para el ejercicio de actividades, y no haber por tanto ningún peligro de que por su sola emisión (favorable) se vayan a consolidar actuaciones que puedan resultar contrarias a las determinaciones del nuevo plan. Así, entre otras, la STSJ de Cataluña de 1 de octubre de 2013 (núm. de recurso 254/2012).

¹⁹⁹ Baste decir que la legislación valenciana, siguiendo la tradición de la legislación estatal, en principio sólo considera indemnizable (por el “coste del proyecto”) el supuesto en que, habiendo solicitud previa a la suspensión, la licencia resulta finalmente denegada como consecuencia del cambio de planeamiento (art. 69.1 del Texto Refundido de 2021); si bien se deja abierta la puerta a otros posibles supuestos indemnizatorios (art. 69.2).

la correspondiente solicitud) o en disposición de hacerlo por haberse solicitado ya dicho informe y haber vencido su plazo de emisión, pues el procedimiento de “autorización fotovoltaica integrada”, que es de tramitación y competencia autonómica, podría seguir su curso con normalidad y podría desembocar en el otorgamiento de la autorización. Ciertamente, la suspensión recobraría su fuerza, para los proyectos ya autorizados, con motivo de la presentación de la declaración ambiental responsable y de la solicitud de la licencia de obras, pero a condición de que para entonces siguiera vigente, lo que, a la vista de la larga duración de los procedimientos de revisión o modificación de planes, convierte en una decisión estratégica la utilización o no de la suspensión facultativa y, en caso afirmativo, la elección del momento para acordarla.

En virtud del riesgo de inutilidad directa, cobra relevancia la utilidad “indirecta” de la suspensión para los fines perseguidos, en un doble sentido. Por un lado, por la incidencia que el proyecto de modificación o revisión del planeamiento, cuya tramitación van a protagonizar los mismos órganos autonómicos cuya intervención resulta decisiva en el procedimiento de la “autorización fotovoltaica integrada” (las Consellerias con competencias en materia ambiental y de ordenación territorial), pueda tener en el desarrollo y desenlace de esta última. Y, por otro, por la inquietud que pueden generar los acuerdos de suspensión en los promotores (por el riesgo de extinción del régimen económico y de los permisos de acceso y conexión a la red), consiguiendo que dirijan su mirada hacia otros emplazamientos alternativos.

5.4. Utilidad final: el posible contenido de la revisión del planeamiento

Pero la evitación de centrales fotovoltaicas no deseadas sólo podría alcanzarse lógicamente con la aprobación definitiva de la modificación o revisión del planeamiento general a cuyo servicio se encuentra la suspensión. Por eso conviene preguntarse qué contenido podría llegar a tener esa modificación o revisión del planeamiento general²⁰⁰.

²⁰⁰ Al margen de la modificación o revisión del planeamiento (aunque con relevancia también sobre ella), una vía alternativa para conseguir algunos resultados parciales consiste en completar la ordenación de ciertos espacios de la Red Natura 2000, a saber, la de aquellos que ya fueron incluidos en su momento en el listado de LICs o fueron declarados como ZEPAs, mediante la declaración de los primeros como ZECs y la aprobación en ambos casos de las correspondientes “normas de gestión”, lo que, de acuerdo con las previsiones ya comentadas del Decreto ley 14/2020 sobre los “criterios para la implantación de centrales fotovoltaicas en áreas sometidas a protección medioambiental” (art. 9), pondría a salvo ciertas zonas (las zonas A y B de dichos espacios) de la implantación de centrales fotovoltaicas, sin quedar a expensas de los resultados de la EIA. Así ocurrió, por eje. (con relevancia para Villena) con el Decreto 73/2021, de 21 de mayo, por el que se declaró como ZEC el LIC “Els Alforins” (Los Alhorines) y se aprobaron sus “normas de gestión” y las de

A este respecto, lo primero que cabe descartar es cualquier intento (por esta u otras vías, como acuerdos municipales o consultas ciudadanas) de exclusión generalizada de centrales fotovoltaicas dentro del término municipal (“municipio libre de centrales fotovoltaicas”), porque ello supondría una injerencia en cuestiones de política energética ajenas a la competencia municipal, como en el pasado ocurrió con intentos similares de algunos municipios españoles relación con las centrales nucleares o con el *fracking*²⁰¹.

La exclusión de ciertas zonas de suelo urbanizable tendría que ser, pues, selectiva y en cualquier caso justificada. Podrían declararse, dentro del suelo no urbanizable común, y conforme a las previsiones de la legislación valenciana, algunas zonas de aprovechamiento preferente para instalaciones fotovoltaicas (“zona rural común de explotación de recursos naturales”), lo que sin embargo no bastaría para preservar las demás de estas instalaciones²⁰².

La modificación podría consistir también en la prohibición “expresa” de este tipo de instalaciones dentro de suelos ya calificados como no urbanizables de protección especial u otros nuevos, atendiendo a los criterios que baraja el Decreto ley, es decir, fundamentalmente por su especial interés agrícola o paisajístico²⁰³, y utilizando la nomenclatura hoy normalizada al respecto (“zona rural protegida agrícola” y “zona rural protegida natural”)²⁰⁴.

En cualquier caso, la aprobación de todas estas nuevas determinaciones del planeamiento general municipal, en cuanto afectantes a la ordenación estructural, sería de competencia autonómica²⁰⁵, de modo que cualquier

las ZEPAs “Els Alforins” (Los Alforines) y “Moratillas–Almela”, que habían sido declaradas como tales por Acuerdo del Consell de 5 de junio de 2009.

²⁰¹ En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2014 (recurso núm. 467/2013), que desestimó el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Kuartango (Álava) frente al Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013 que denegó la preceptiva autorización (art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) para celebrar una consulta popular relativa a la inclusión de la prospección y extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica (*fracking*) como uso autorizado o prohibido del suelo en el Plan General de ordenación urbana de la localidad, en base a la falta de competencia municipal sobre la autorización o prohibición del *fracking*, competencia exclusiva del Estado *ex art.* 149.1.13 y 25 CE.

²⁰² Arts. 25 y 26 y Anexo IV (estándares urbanísticos y normalización de determinaciones urbanísticas), apartado I.1.1 del Texto Refundido de 2021.

²⁰³ Arts. 8.3 e) y 10.1 e) del Decreto ley 14/2020.

²⁰⁴ El mencionado Anexo IV, apartado I.1.1 del Texto Refundido de 2021.

²⁰⁵ Bien en el marco de un nuevo “plan general estructural” (arts. 21 y 44.3 del Texto Refundido) o como modificación de la ordenación estructural de los viejos planes generales (disposición transitoria cuarta del Texto Refundido).

propuesta de modificación habría de estar bien justificada y adecuarse, en último término, a los criterios de ordenación territorial autonómicos, que “hoy por hoy” y en materia de centrales fotovoltaicas son los que contiene el Decreto ley 14/2020.

Estas reflexiones, hechas antes de la aprobación del Decreto ley valenciano 1/2022, de 22 de abril, creo que conservan todavía su sentido, porque ilustran sobre el tipo de problemas y reacciones que con ella se pretenden resolver y conjurar. Pero antes es necesario hacer referencia al Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, que sirvió de acicate y condicionó en buena medida el sentido de esta última reforma valenciana.

6. EL NUEVO PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO ESTATAL

6.1. Introducción

Siguiendo la tendencia general a facilitar la implantación de instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables (eólica y solar fotovoltaica), el Estado ha incidido muy recientemente en las de su competencia sustantiva (las de más de 50 MW de potencia instalada) mediante un conjunto de medidas, a las que ya hemos hecho alguna referencia a lo largo del trabajo, pero que conviene ahora recapitular, adoptadas en el marco de una disposición de fines más amplios, como es el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, aprobado a raíz de la invasión rusa de Ucrania (y parcialmente modificado por Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio)²⁰⁶.

Como veremos, aunque de manera resumida, la reforma encierra dos tipos de novedades. Por un lado, un conjunto de medidas de agilización del procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones sustantivas, que el Real Decreto-ley denomina “procedimiento simplificado de autorización de

²⁰⁶ Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, que dedica a la cuestión que aquí nos ocupa los arts. 6 y 7, la Disposición transitoria tercera y la Disposición final decimosexta. El Real Decreto-ley fue convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 28 de abril de 2022 (BOE núm. 107, de 5 de mayo), acordándose también su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, el cual ya ha sido presentado a las Cortes (BOCG, Congreso, XIV legislatura, Serie A, núm. 100-1, de 6 de mayo). Entretanto, los arts. 6 y 7 del Real Decreto-ley 6/2022 (que en el proyecto de ley figuran todavía en su redacción original) han sufrido ya una modificación parcial, pero relevante, como luego veremos, por medio del Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

proyectos de energías renovables”²⁰⁷. Y, por otro lado, lo que quizás sea más relevante, a la vez que condiciona la aplicación de las anteriores, otra serie de medidas para facilitar la evaluación ambiental de los proyectos que cumplan unos determinados requisitos (integrada, como sabemos, dentro del procedimiento de autorización sustantiva) o, mejor dicho, de sustitución en estos casos del procedimiento de EIA (el ordinario en el caso estatal²⁰⁸) por otro más sencillo de “determinación de las afecciones ambientales” de los proyectos²⁰⁹. Aunque se trata de una reforma pensada en principio para proyectos de competencia estatal, también se prevé el aprovechamiento de este segundo grupo de medidas (no del primero) para proyectos de competencia sustantiva autonómica en los términos que luego precisaremos²¹⁰.

Cabría pensar que con ello el legislador estatal ha creado también una suerte de “autorización fotovoltaica integrada” para ciertas instalaciones de su competencia sustantiva, si no fuera porque la integración (componente de la simplificación) se limita a las intervenciones de competencia estatal (autorizaciones sustantivas y consiguiente evaluación ambiental), quedando al margen las intervenciones territoriales, urbanísticas y ambientales que son de competencia o disponibilidad autonómica, en relación con las cuales no se prevén medidas de coordinación.

6.2. Ámbito de aplicación

Como se ha dicho, todo este conjunto de medidas de simplificación del procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos, a las que no se atribuye carácter básico, está pensado en principio para ciertos proyectos (no todos) cuya autorización sustantiva compete a la Administración General del Estado, pero en la delimitación de su ámbito de aplicación influye

²⁰⁷ Art. 7 del Real Decreto-ley, que utiliza el plural (“procedimientos...”), quizás por su aplicación tanto a proyectos eólicos como de energía solar fotovoltaica, aunque aquí limitamos nuestra atención a estos últimos.

²⁰⁸ Procedimiento al que por definición y en atención a su tamaño están sujetos todos los proyectos de centrales fotovoltaicas de competencia sustantiva estatal, que son las que superan los 50 MW de potencia instalada, y por lo tanto ocupan más de 100 Has de superficie [Anexo I de la Ley 21/2013, grupo 3, apartado j)].

²⁰⁹ Art. 6.2 del Real Decreto-ley (“Los proyectos a los que se refiere el apartado 1 no estarán sujetos a una evaluación ambiental en los términos regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en la medida en que así lo determine el informe al que se refiere el apartado 3 de este artículo”). En un espléndido comentario temprano del Real Decreto-ley 6/2022, B. LOZANO CUTANDA (2022: 62) califica este nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables como un procedimiento de EIA simplificada “aún más breve” o como “una versión extremadamente abreviada del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado”.

²¹⁰ Art. 6.6 del Real Decreto-ley 6/2022.

Como bien advierte LOZANO CUTANDA, la medida se presenta a sí misma (Disposición final cuadragésima segunda del Real Decreto-ley) como una aplicación de la selección de proyectos o *screening* prevista por la normativa comunitaria para los no sujetos necesariamente a EIA (art. 4.2, en relación con el Anexo II de la Directiva 2011/92/UE)²¹¹, es decir, como una reconsideración de algunos supuestos que venían sometidos a EIA (ordinaria) por designio exclusivo de la legislación básica, y a través de un procedimiento más sencillo que el previsto por la Ley 21/2013 para llevar a cabo esa selección (la EIA simplificada)²¹². Pero es justamente por ello (me permito añadir), porque el procedimiento de determinación de las afecciones ambientales difiere de la EIA simplificada y no se trata simplemente de reconducir a esta última supuestos previos de EIA ordinaria²¹³, por lo que (además de por la previsión de su aprovechamiento autonómico) esa relación incluye también otros de sujeción inicial a EIA simplificada.

B) En segundo lugar, la referida sustitución (y las ulteriores medidas de agilización) se circunscribe (dentro de los anteriores) a los proyectos de previsible menor impacto, lo que se concreta mediante una serie de requisitos de necesaria presencia simultánea, que son los siguientes: (1) de conexión (que no cuenten con líneas aéreas de evacuación sujetas *per se*, por su voltaje y longitud, a EIA ordinaria²¹⁴), (2) de tamaño (hasta 150 MW de potencia instalada) y (3) de ubicación (en zonas de sensibilidad “baja” según la “zonificación ambiental para la implantación de energías renovables”, elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico²¹⁵).

²¹¹ Disposición final cuadragésima segunda del Real Decreto-ley 6/2022 (incorporación de derecho de la Unión Europea), apartado 3: “El artículo 6 es una trasposición del artículo 4.2 de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente”.

²¹² B. LOZANO CUTANDA (2022: 61-62): “Según lo expuesto, el real decreto ley sigue respetando las directivas de evaluación ambiental, pero, por un lado, suspende temporalmente el régimen adicional de protección establecido por la ley básica estatal española en relación con algunos de los criterios determinantes de que un proyecto de energía renovable eólica o fotovoltaica deba someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria y, por otro lado, sustituye el procedimiento de evaluación ambiental simplificada por uno aún más breve”.

²¹³ Que, como señala I. SANZ RUBIALES (2021: 33 y ss.), cumple entre nosotros una doble función de selección o cribado (*screening*) y evaluadora.

²¹⁴ Es decir, que no cuenten con líneas “con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 km, salvo que discurran íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado”, supuesto de sujeción a EIA ordinaria previsto en el Anexo I de la Ley 21/2013, grupo 3, apartado g), por imperativo de la normativa comunitaria (Anexo I, apartado 20, de la Directiva 2011/92/UE).

²¹⁵ Herramienta, a la que ya se ha hecho referencia con anterioridad, que conecta con las previsiones del art. 21.2 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, y que

En su redacción inicial, el Real Decreto-ley 6/2022 [art. 6.1 c)] consideraba hábiles las zonas de sensibilidad “baja y moderada”, pero, siendo este uno de los extremos discutidos en el debate de convalidación²¹⁶, el ámbito de aplicación del nuevo procedimiento ha quedado limitado a las zonas de sensibilidad “baja”, en virtud de una temprana reforma de ese precepto por el Real Decreto-ley 11/2022²¹⁷. El cambio es sin duda relevante (y susceptible por supuesto de valoraciones distintas), al reducir las zonas de la geografía española aptas para estas medidas de simplificación²¹⁸.

Por otro lado, y desde el punto de vista temporal, se trata de un conjunto de medidas con vigencia en principio limitada a los proyectos que inicien los trámites de autorización sustantiva de aquí hasta el 31 de diciembre de 2024²¹⁹, pero aprovechable también con carácter retroactivo para los que los hubieran iniciado antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley²²⁰.

6.3. Características

Se conjugan en este nuevo procedimiento medidas de agilización del procedimiento conducente a la obtención de las autorizaciones sustantivas con medidas, como se ha dicho tal vez más relevantes, de simplificación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ya integrado por definición en el primero.

se encuentra disponible en la página web del Ministerio con el título de “[Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables: eólica y fotovoltaica](#)”, acompañada de una Memoria fechada el 1 de diciembre de 2020.

²¹⁶ Diario de Sesiones del Congreso, Pleno y Diputación permanente, XIV legislatura, núm. 181, de 28 de abril de 2022, p. 9 (fijación de posiciones por parte del Grupo Parlamentario Mixto).

²¹⁷ Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (art. 1), que incluye también una referencia a este cambio en su Preámbulo (apartado II).

²¹⁸ De acuerdo con los datos ofrecidos por la Memoria (p. 62), la zonificación ambiental para la implantación de energías renovables llevada a cabo por el Ministerio distingue cinco niveles de sensibilidad ambiental, cuyos respectivos porcentajes (respecto del conjunto de la geografía española) para la energía fotovoltaica son los siguientes: máxima (32,85%), muy alta (3,47%), alta (11,19%), moderada (16,37%) y baja (36,12%). Así pues, al eliminarse las zonas de sensibilidad moderada y restar solo las de baja, la superficie apta para la aplicación de las medidas del Real Decreto-ley (en relación con las centrales fotovoltaicas) pasa del 52,49% del total del territorio español a solo el 36,12%, que sigue siendo no obstante un porcentaje significativo.

²¹⁹ Extremo este al que B. LOZANO CUTANDA (2022) concede una gran relevancia, de ahí que hable de “suspensión” del régimen ordinario (p. 61), de procedimiento “excepcional” (p. 57), y justifique, como luego veremos, su no incorporación a la Ley 21/2013 (p. 62).

²²⁰ Art. 6.1 *in fine* y Disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 6/2022. B. LOZANO CUTANDA (2022: p. 57) lo explica acertadamente por el carácter excepcional del procedimiento.

6.3.1. Integración de las autorizaciones sustantivas

Como ocurría en el caso del nuevo procedimiento integrado valenciano, se prevé también aquí, para los proyectos antes mencionados y que obtengan el informe favorable de determinación de las afecciones ambientales, la tramitación y resolución conjunta de las dos autorizaciones sustantivas (sobre proyecto) previstas por la legislación básica del sector eléctrico (la autorización previa y la de construcción) y, si fuera necesaria, de la declaración de utilidad pública de las instalaciones a efectos expropiatorios, unificando determinados trámites²²¹.

Junto a ello se declara la urgencia en la tramitación de estos procedimientos de autorización, a los efectos previstos en el art. 33 de la Ley 39/2015, lo que implica el acortamiento de algunos plazos²²².

6.3.2. Determinación de las afecciones ambientales

Como se ha dicho, lo más relevante, sin duda, de este nuevo procedimiento de autorización consiste en la sustitución del procedimiento de EIA (en el caso estatal, del ordinario²²³) por un procedimiento más sencillo de “determinación de las afecciones ambientales”, a absolver en un breve espacio de tiempo mediante informe del órgano ambiental y sin trámites de participación ciudadana²²⁴, que, no obstante, puede concluir con una remisión al procedimiento de EIA que corresponda (ordinario o simplificado) si el órgano ambiental aprecia que el proyecto puede causar efectos adversos significativos²²⁵.

En el debate sobre la convalidación del Real Decreto-ley 6/2022, el Grupo Parlamentario Mixto expresó también su preocupación, entre otros extremos, por la falta de participación ciudadana en el procedimiento de determinación de afecciones ambientales, confiando, no obstante, en su corrección con motivo de su tramitación como proyecto de ley²²⁶. La ya mencionada modificación

²²¹ Art. 7 del Real Decreto-ley 6/2002.

²²² En general, se reducen a la mitad de los plazos para los distintos trámites de las autorizaciones sustantivas previstos en el Real Decreto 1955/2000 (art. 7 del Real Decreto-ley 6/2002, en relación con el art. 33 de la Ley 39/2015).

²²³ Anexo I de la Ley 21/2013, grupo 3, apartado j): “Instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red, que no se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen más de 100 ha de superficie”.

²²⁴ Art. 6, apartados 2 a 5, del Real Decreto-ley 6/2002.

²²⁵ Art. 6.3, letra d).

²²⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación permanente), XIV legislatura, núm. 181, de 28 de abril de 2022, p. 9. Tampoco le parece justificada esta exclusión, pese al carácter extraordinario y temporal del procedimiento, a B. LOZANO CUTANDA (2022: 64), por contradecir, en su opinión, las exigencias que para la selección

parcial de aquel por el Real Decreto-ley 11/2022 se ha hecho eco en parte de esta inquietud. No se incluye dicha participación en la fase de determinación de afecciones ambientales, pero se permite formular “observaciones de carácter medioambiental” en el trámite posterior de información pública del procedimiento de autorización sustantiva²²⁷.

Por fin, el Real Decreto-ley 6/2002 (ya en su redacción inicial) prevé además en estos casos una prioridad en la tramitación del procedimiento de EIA (*rectius*, de “determinación de las afecciones ambientales”)²²⁸.

6.4. Aplicación a las instalaciones de competencia autonómica: la problemática elusión del carácter básico de la reforma

En lo tocante al procedimiento de autorización sustantiva, las medidas de integración y agilización previstas en el Real Decreto-ley son de aplicación exclusiva a los procedimientos de “competencia de la Administración General del Estado”, como se indica expresamente²²⁹, respetando así la delimitación entre aspectos básicos y no básicos de la regulación del sector eléctrico llevada a cabo por la norma de cabecera del sector, que excluye con carácter general el carácter básico de las normas procedimentales²³⁰.

de proyectos sujetos a EIA se derivan de la Directiva 2011/92/UE (art. 4.4.) y el Convenio de Aarhus (art. 6). En realidad, en mi opinión, la Directiva 2011/92/UE (art. 4.5, tras su modificación por la Directiva 2014/52/UE) no parece exigir la participación ciudadana en la selección de proyectos, sino solo que la decisión “se ponga a disposición del público”. En el mismo sentido, I. SANZ RUBIALES (2021: 34).

²²⁷ Art. 7.1, letra c) del Real Decreto-ley 6/2002, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 11/2022. La reforma se hace eco también de otra de las inquietudes expresadas en el debate, al prever que el informe de determinación de las afecciones ambientales, además de ser publicado en la página web del órgano ambiental (es decir, del Ministerio para la transición ecológica), sea objeto de anuncio por parte de dicho órgano en el Boletín Oficial del Estado [art. 6.3, letra e) del Real Decreto-ley 6/2002, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 11/2022].

²²⁸ A estos efectos, la Disposición final decimosexta del Real Decreto-ley 6/2002 introduce una nueva Disposición adicional decimonovena en la Ley 21/2013 del siguiente tenor: “En la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental de proyectos de generación eléctrica a partir de fuentes renovables, se priorizará el despacho de los expedientes que correspondan a proyectos ubicados en zonas de sensibilidad baja y *moderada*, según la <<Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables>>, elaborada por el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico” (la cursiva es nuestra). Curiosamente, al legislador del Real Decreto-ley 11/2022 se le ha olvidado enmendar esta Disposición y eliminar la referencia a las zonas de sensibilidad moderada, en correspondencia con la modificación del art. 6.1 c).

²²⁹ Art. 7 del Real Decreto-ley 6/2002, párrafo primero.

²³⁰ Disposición final segunda de la Ley 24/2013, del sector eléctrico, apartado 2.

Sin embargo, por lo que respecta a la sustitución (en determinados casos) de los procedimientos de EIA por un “informe (favorable) de determinación de las afecciones ambientales”, se descarta expresamente su carácter básico, previendo no obstante su posible utilización por las Comunidades Autónomas en relación con proyectos de su competencia sustantiva que cumplan todos los requisitos ya señalados de sujeción a EIA, conexión, tamaño y ubicación²³¹.

Aunque no están claras las condiciones para el aprovechamiento de estas facilidades (esto es, si se necesita una disposición autonómica que así lo contemple o basta el amparo directo en este Real Decreto-ley)²³², lo que sí cobra sentido a partir de esta previsión es, como ya se dijo, la referencia inicial que hace el Real Decreto-ley, dentro de las clases de proyectos sujetos a EIA en relación con los cuales se puede producir la sustitución, a ciertos proyectos que escapen a la competencia sustantiva estatal²³³.

Como también se dijo, la sustitución (obligada o facultativa, según se trate del Estado o de las Comunidades Autónomas) tampoco parece plantear problemas desde la perspectiva comunitaria, al poderse entender como un nuevo procedimiento de *screening* que no afecta a proyectos de obligada sujeción a EIA y que parece respetar también, en principio, los criterios y reglas formales que impone la normativa comunitaria para la selección de proyectos²³⁴.

Ahora bien, el que este procedimiento sea conforme con la normativa comunitaria no le resta novedad desde la perspectiva interna (siquiera sea con una vigencia temporal en principio limitada), y en este sentido supone *de facto* una modificación de la legislación básica sobre evaluación ambiental, articulada de una manera, en mi opinión, dudosamente compatible con el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas o necesitada cuando menos de una interpretación conforme²³⁵. En efecto:

²³¹ Art. 6.6 del Real Decreto-ley 6/2022: “El procedimiento regulado en este artículo no tiene carácter básico y por tanto sólo será de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos. *No obstante, en su ámbito de competencias, las Comunidades Autónomas podrán aplicar lo dispuesto en este artículo únicamente para los proyectos a los que se refiere el apartado 1*” (la cursiva es nuestra).

²³² En el mismo sentido, B. LOZANO CUTANDA (2022: 57).

²³³ Al mencionar el art. 6.1 del Real Decreto-ley 6/2022 el apartado i) del grupo 4 del Anexo II de la Ley 21/2013.

²³⁴ Art. 4, apartados 2 a 6 de la Directiva 2011/92/UE.

²³⁵ B. LOZANO CUTANDA (2022: 62) justifica la no inclusión de este procedimiento en la Ley 21/2013 por su carácter temporal, pero no se pronuncia en realidad sobre la falta de atribución al mismo de carácter básico.

1. Aunque el legislador estatal no lo reconozca (al negar expresamente carácter básico a sus nuevas previsiones), lo que realmente está llevando a cabo el Real Decreto-ley es una modificación del ámbito de aplicación de la legislación básica en materia de EIA mediante la previsión de una excepción (a la sujeción a EIA conforme a los procedimientos ordinario y simplificado regulados por ella) para algunas clases de proyectos en presencia de ciertas circunstancias de conexión, tamaño y ubicación²³⁶.
2. No hay ningún inconveniente (y no es en absoluto inhabitual) en que la legislación básica acompañe el establecimiento de una regla general (aquí, el sometimiento a EIA de determinados proyectos) de ciertas excepciones, dotando a las mismas de carácter igualmente básico²³⁷. Pero si no se hace de esta manera (como no lo hace el Real Decreto-ley), la pregunta es cuál es el título competencial que puede ampararlas.
3. Bien es verdad que la jurisprudencia constitucional ha excluido que las posibles ampliaciones autonómicas de los listados de proyectos sujetos a EIA incluyan proyectos de competencia sustantiva estatal²³⁸. De ello cabría deducir tal vez una competencia autorreferente del Estado (no básica) para ampliar el ámbito de aplicación de la EIA en relación con proyectos de su competencia sustantiva, pero no para crear excepciones al ámbito de aplicación de la legislación básica de exclusiva aplicación a proyectos de competencia sustantiva estatal sin razones objetivas para ello, es decir, cuando esas mismas excepciones (como ocurre en este caso) pueden ser aplicables también a proyectos de competencia sustantiva autonómica, cuyo potencial impacto es además menor por razones del tamaño de las instalaciones.

²³⁶ En efecto, el nuevo procedimiento de “determinación de las afecciones ambientales” no es un simple retoque del procedimiento (ordinario o simplificado) de EIA, sino un procedimiento de características distintas, sobre todo por la exclusión de los trámites de participación ciudadana (presentes también en el procedimiento simplificado, art. 46 de la Ley 21/2013) [en este sentido, me permito matizar la calificación del mismo que hace B. LOZANO CUTANDA (2022: 62) como una versión “abreviada” del procedimiento simplificado, lo que puede llevar a pensar que se trata en esencia del mismo procedimiento], por lo que la decisión de someter ciertos proyectos (que, en principio, siguen sujetos a EIA) a este nuevo procedimiento en presencia de determinadas circunstancias equivale a crear una excepción al sometimiento normal de los mismos a EIA o, lo que es lo mismo, a modificar el ámbito de aplicación de la EIA.

²³⁷ Vid, a este respecto, entre otras, las SSTC 206/1997, de 27 de noviembre [FJ 8 e)], 219/2013, de 19 de diciembre [FJ 5] y 56/2014, de 10 de abril [FJ 4 b)]. También hace referencia a esta jurisprudencia, en otro contexto, M.J. ALONSO MAS (2021: 38).

²³⁸ STC 113/2019, de 3 de octubre, sobre la Ley 9/2018, de 31 de julio, por la que se modifica la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears.

4. Por este motivo, el Real Decreto-ley no limita la aplicación de la excepción a los proyectos de competencia sustantiva estatal, sino que extiende la posibilidad de su uso, en presencia de las mismas circunstancias, a los de competencia autonómica. Pero, a pesar de ello, se mantiene la pregunta de cuál es el título competencial, si no es la legislación básica, que puede amparar un ofrecimiento de estas características. Y la respuesta, en mi opinión, es que no lo hay, máxime cuando ese ofrecimiento viene acompañado de la necesaria aceptación de una detallada regulación no sólo de los requisitos, sino también de las características del nuevo procedimiento.
5. En definitiva, a mi juicio, el nuevo procedimiento de “determinación de las afecciones ambientales” sólo admite un juicio favorable de constitucionalidad desde el punto de vista competencial en la medida en que se le reconozca carácter básico, el mismo que tiene la inicial sujeción de esos proyectos a EIA, respecto de la cual se crea la excepción, modificando así el ámbito de aplicación de la legislación básica.
6. Dicho esto, la delimitación de lo básico dentro de este nuevo procedimiento requeriría seguramente una matización ulterior, en el sentido de no vincular el requisito de la “ubicación” a la “zonificación ambiental para la implantación de energías renovables” hecha por el Ministerio, que, aunque se nutre de datos derivados de la normativa autonómica sobre espacios naturales protegidos²³⁹, sólo puede tener un valor indicativo (por carecer el Estado de competencias al respecto)²⁴⁰, siendo preferible entender limitado lo básico al criterio material subyacente (zonas de sensibilidad “baja”), lo que dejaría espacio para su concreción autonómica²⁴¹.
- 7.

²³⁹ Así se desprende con claridad de la Memoria, ya citada, de 1 de diciembre de 2020 (entre otras, pp. 26 y ss.).

²⁴⁰ La propia Memoria (p. 13) habla de “recomendación”.

²⁴¹ B. LOZANO CUTANDA (2022: 59-60) cuestiona también la aplicación de esta “zonificación ambiental” del Ministerio como criterio territorial para la implantación de energías renovables no tanto por las razones competenciales arriba indicadas como por entender que, pese a ser una herramienta valiosa (“muy completa y fácil de utilizar”), carece de la “precisión” necesaria para su incorporación a una norma jurídica, pues, como reconoce el Ministerio, constituye “una simplificación de la realidad [que] no exime del pertinente trámite de evaluación ambiental y de que se concreten los impactos de cada caso particular y en cada ubicación específica” (Memoria, p. 13) y no integra (aunque tiene en cuenta) los datos de la planificación energética elaborada por algunas Comunidades Autónomas por la heterogeneidad de los criterios empleados (Memoria, p. 9), lo que, en su opinión, y aquí sí recupera el problema competencial, “puede suscitar conflictos”.

8. Con todo ello, la regulación resultaría más respetuosa con el carácter “básico” de la competencia estatal, así como con las posibilidades de desarrollo legislativo autonómico, dentro de las cuales se encontraría también la posibilidad de prescindir de esas facilidades y seguir sometiendo los proyectos en cuestión a los procedimientos de EIA regulados por la Ley 21/2013.

7. LA MODIFICACIÓN SUBSIGUIENTE DE LA LEGISLACIÓN VALENCIANA

7.1. Introducción

Dado el escaso éxito alcanzado hasta ahora en la aplicación de la nueva autorización fotovoltaica integrada creada por el Decreto ley 14/2020, debido a la oposición de no pocos municipios, expresada o no a través de acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias, a lo que ya se hizo en la introducción²⁴², el legislador valenciano se apresuró en aprovechar las facilidades abiertas por el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo (probablemente la primera Comunidad Autónoma en hacerlo), mediante la aprobación (sin esperar siquiera a la convalidación de aquel por el Congreso de los Diputados) de otra disposición de urgencia, el Decreto ley 1/2022, de 22 de abril²⁴³.

Al igual que su homólogo estatal, el Decreto ley valenciano 1/2022 tiene un contenido amplio y variado, pero en lo que aquí importa, esto es, en lo relativo a la autorización de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, la referida disposición lleva a cabo una profunda modificación de todas las piezas concurrentes de la legislación valenciana (fundamental, pero no exclusivamente, del Decreto ley 14/2020), con un doble objetivo. Por un lado, el ya indicado de aprovechar la posibilidad abierta por el Real Decreto-ley de sustitución en determinados casos del procedimiento de EIA por un procedimiento más sencillo de determinación de afecciones ambientales, lo que se traduce en la creación de un nuevo procedimiento de autorización fotovoltaica no sólo integrado, sino también simplificado, acompañada de algunas modificaciones en el procedimiento ordinario. Pero, por otro lado, y con la misma importancia,

²⁴² Vid., *supra*, apartado I.1, nota al pie núm. 14.

²⁴³ Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania; convalidado por Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas de 26 de mayo de 2022 (DOGV, núm. 9356, de 7 de junio de 2022), rechazándose en cambio en este caso su tramitación como proyecto de ley (BOCV, X legislatura, núm. 255, de 3 de junio de 2022, p. 36256).

se aprueba con el objetivo de revisar profundamente los criterios sustantivos de orden territorial para la autorización de dichas instalaciones que contenía el Decreto ley 14/2020, modificación sin la cual la medida de simplificación de la evaluación ambiental no hubiera hecho probablemente sino agravar el problema de la oposición municipal. Junto a estos principales grupos de novedades, el Decreto ley introduce también algunas especialidades en la regulación de la suspensión del otorgamiento de licencias municipales cuando afecte a plantas de generación eléctrica a partir de fuentes renovables, y, a modo tal vez de agradecimiento por las oportunidades abiertas por el Real Decreto-ley, facilita también la autorización de centrales de competencia sustantiva estatal dispensándolas de manera amplia de la intervención a la que hasta ahora venían sometidas por motivos territoriales, a saber, la declaración de interés comunitario (DIC)²⁴⁴.

De todas estas, como puede verse, sustanciosas novedades, de cuya existencia simplemente se ha advertido hasta ahora en los lugares apropiados, vamos a ocuparnos a continuación sin pretensiones de agotar su rica problemática²⁴⁵.

7.2. El nuevo procedimiento integrado y simplificado valenciano

Sin perjuicio de las dudas que nos planteaba, desde el punto de vista competencial, el nuevo procedimiento de determinación de las afecciones ambientales creado, sin carácter básico, por el legislador estatal y que

²⁴⁴ El Preámbulo del Decreto ley 1/2022, que no desarrolla estos objetivos, sí actualiza, sin embargo, algunos de los datos que ofrecía el del Decreto ley 14/2020. Se dice, así (apartado II), que se encuentran actualmente en fase de tramitación (autonómica o estatal) 315 proyectos de energías renovables en la Comunidad Valenciana, que supondrían una potencia instalada de cerca de 10.000 MW adicionales a los ya existentes, entre energía solar y eólica; lo que equivale justamente al horizonte total de MW, incluidos los ya existentes, que planteaba el Decreto ley 14/2020 para 2030 (Preámbulo, apartado I).

²⁴⁵ El legislador catalán, que en su día creó también, como ya se dijo, una suerte de “autorización fotovoltaica integrada” (por Decreto-ley 16/2019), que serviría sin duda de inspiración para la valenciana, ha tenido que enfrentar similares problemas de contestación social y municipal, que han dado lugar a varias reformas de la regulación original (la principal, por Decreto-ley 24/2021). Las medidas adoptadas para mejorar la aceptación de los proyectos (que incluyen una original “oferta de participación local” en la propiedad de los mismos a los residentes en los municipios afectados), discurren ya por cauces parcialmente diferentes a los empleados en la Comunidad Valenciana. Lo que no me consta es que en Cataluña se haya decidido aceptar todavía el ofrecimiento de simplificación de la evaluación ambiental del Real Decreto-ley 6/2022 (no, desde luego, a través del Decreto-ley 5/2022, de 17 de mayo, de medidas urgentes para contribuir a paliar los efectos del conflicto bélico de Ucrania en Cataluña).

lógicamente se prolongarían a su asunción a escala autonómica²⁴⁶, el Decreto ley valenciano 1/2002 acoge resueltamente este nuevo sistema simplificado de evaluación ambiental, reproduciendo con bastante fidelidad su ámbito de aplicación (objetivo y temporal) y el diseño mismo del procedimiento²⁴⁷.

7.2.1. Ámbito de aplicación

Por lo que respecta al ámbito de aplicación objetivo cabe hacer, no obstante, algunas observaciones. En primer lugar, y en relación con los supuestos de sujeción a EIA a los que es de aplicación el nuevo procedimiento, la reproducción es tan mimética que incluye uno improbable en proyectos de competencia sustantiva autonómica (la ocupación de más de 100 has, que generalmente solo ocasionarán los de más de 50 MW)²⁴⁸. No obstante, el otro, el relativo a proyectos de más de 10 has, es decir, de más de 5 MW (que no estén sujetos por otras razones a EIA ordinaria), entra de lleno en la competencia autonómica y puede tener gran relevancia en la práctica.

En segundo lugar, al ocuparse del criterio relativo a la “ubicación” de los proyectos, la nueva legislación valenciana, sobre reiterar los requisitos previstos en el Real Decreto-ley 6/2022 (si bien la referencia a las zonas de sensibilidad “baja o moderada” habrá que entenderla ahora limitada a las de baja sensibilidad²⁴⁹), añade la necesidad de que se cumplan los criterios de localización previstos en los arts. 8 a 10 del Decreto ley 14/2020, es decir, los criterios generales y específicos ya conocidos (alguno de ellos también ahora modificado, como después se dirá)²⁵⁰.

Se trata de una previsión en principio con sentido y acorde con la competencia autonómica para valorar la mayor o menor sensibilidad de las superficies a ocupar desde el punto de vista de la ordenación territorial. El problema es que, aunque se trata, como destacamos en su momento, de criterios esencialmente reglados, no dejan de albergar muchos de ellos márgenes de apreciación, cuya

²⁴⁶ Pues si la excepción o regulación menos protectora no tiene carácter básico y la legislación básica sigue exigiendo unos niveles de protección más elevados, su previsión a escala autonómica, con o sin invitación estatal, supondría una vulneración de la legislación básica.

²⁴⁷ Nuevo art. 19 bis del Decreto ley 14/2020 (procedimiento de determinación de afecciones ambientales para proyectos de centrales eléctricas fotovoltaicas y eólicas), introducido por el Decreto ley 1/2022.

²⁴⁸ Art, 19 bis, apartado 1. En cambio, al enunciar los requisitos adicionales, se prescinde con razón del relativo al tamaño de la instalación (potencia instalada igual o inferior a 150 MW).

²⁴⁹ En virtud de la posterior modificación ya conocida del art. 6.1 c) del Real Decreto-ley 6/2022 por el Real Decreto-ley 11/2022. Hay que tener en cuenta que el Real Decreto-ley 6/2022 (art. 6.6) sólo permite la aplicación autonómica de estas facilidades para proyectos que cumplan todos los requisitos del art. 6.1.

²⁵⁰ Art. 19 bis, apartado 1, letra b).

realización en un momento tan temprano del procedimiento, como es aquel en el que se ubica el nuevo trámite de determinación de las afecciones ambientales, puede quedar luego contradicha en fases posteriores del procedimiento, restando efectividad al sistema.

Desde el punto de vista temporal, la nueva legislación valenciana limita también el uso de estas facilidades en materia de evaluación ambiental para las solicitudes (de autorización fotovoltaica integrada) que se presenten hasta el 31 de diciembre de 2024²⁵¹; y prevé igualmente su aplicación retroactiva a las solicitudes ya presentadas y en curso de tramitación que no hayan sido sometidas todavía a EIA²⁵².

7.2.2. Especialidades

En el modelo estatal, la obtención de un informe favorable de afecciones ambientales constituye un presupuesto para la aplicación (a solicitud del interesado) del procedimiento simplificado de autorización, con las medidas de integración y agilización ya comentadas. Por ello, la determinación de las afecciones ambientales se configura como un trámite previo al inicio de este procedimiento simplificado.

La legislación valenciana ya contaba, tras la aprobación del Decreto ley 14/2020, con un procedimiento integrado de autorización para centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, al que en adelante habrá que denominar “ordinario”, por lo que la asimilación del referente estatal resultaba sencilla y se traduce en la introducción dentro de aquel (para los casos pertinentes) de algunas especialidades, conformando lo que también a partir de ahora cabe denominar procedimiento integrado “especial” o “simplificado” valenciano.

En efecto, al igual que en el caso estatal, la legislación valenciana sitúa en principio el procedimiento de determinación de las afecciones ambientales dentro de las actuaciones previas al inicio del procedimiento de autorización fotovoltaica integrada, en paralelo con la solicitud de informe municipal de compatibilidad urbanística, sin establecer un orden de prelación entre ambos²⁵³. No obstante, se prevé también la posibilidad de iniciar simultáneamente o con la misma solicitud los dos procedimientos (el de determinación de las afecciones ambientales y el de autorización fotovoltaica integrada), caso en el cual una vez ultimado el trámite de admisión de este último, se suspendería si es necesario

²⁵¹ Art. 19 bis, apartado 1, *in fine*.

²⁵² Nueva Disposición transitoria tercera del Decreto ley 14/2020, introducida por el Decreto ley 1/2022.

²⁵³ El nuevo art. 19 bis se intercala entre el 19 y el 20, en todo caso antes de la Sección primera del Capítulo II del título III (inicio, ordenación e instrucción del procedimiento integrado).

su tramitación a la espera del resultado del primero²⁵⁴. Es claro que, si se opta por este tipo de solicitud conjunta o coetánea, previamente se tendrá que haber absuelto el trámite de compatibilidad urbanística, del que no se dispensa nunca.

A partir de ahí, es decir, si se cuenta con un informe favorable de afecciones ambientales, el procedimiento integrado continuará por sus trámites habituales, sin más especialidades, salvo lógicamente, pues es la esencia del nuevo procedimiento simplificado, los relativos a la EIA, que decaen²⁵⁵.

Por fin, y aunque esta es una medida que el Real Decreto-ley refiere solo a los procedimientos simplificados de competencia estatal²⁵⁶, sin prever su extensión a los de competencia autonómica, el legislador valenciano no ha querido renunciar al beneficio de la tramitación urgente, lo que conlleva como última y relevante especialidad del nuevo procedimiento integrado simplificado valenciano (conforme al art. 33 de la Ley 39/2015) la reducción a la mitad de los plazos de los trámites (del procedimiento ordinario) posteriores al informe favorable de afecciones ambientales²⁵⁷.

7.3. Otras modificaciones del procedimiento integrado de alcance general

Lo referido hasta ahora trataba de la asimilación, dentro del propio modelo valenciano de autorización, de las oportunidades abiertas por el Real Decreto-ley 6/2022. Pero el Decreto ley 1/2022, sobre el que sin duda se vendría trabajando en paralelo con la disposición estatal, no limita su reforma a este extremo (es decir, a la creación de un nuevo procedimiento especial o simplificado), sino que aprovecha la ocasión para introducir otras importantes novedades procedimentales de alcance general, es decir, dentro del procedimiento integrado ordinario, y aplicables también al simplificado, que no traen causa del Real Decreto-ley, sino que guardan relación más bien con los relevantes cambios en el régimen sustantivo de la autorización que abordaremos después.

Esas novedades afectan principalmente a dos extremos. En primer lugar, se limita la intervención en el procedimiento del órgano autonómico con competencia en materia de ordenación territorial, en correspondencia con los criterios territoriales para la implantación de centrales más precisos que incluye la reforma. Y, en segundo lugar, se incrementa en cambio la participación en el procedimiento de los municipios afectados, lo que no va a contribuir a agilizar el procedimiento, pero sí a mejorar la aceptación de las resoluciones finales, que constituye otro de los objetivos de la reforma.

²⁵⁴ Art. 19 bis, apartado 7.

²⁵⁵ Los previstos para el procedimiento “ordinario” en el art. 26 del Decreto ley 14/2020.

²⁵⁶ Art. 7, párrafo primero, del Real Decreto-ley 6/2022.

²⁵⁷ Art. 19 bis, apartado 6 del Decreto ley 1/2022.

7.3.1. Limitación de la relevancia del informe en materia de ordenación del territorio y paisaje

Si en la regulación inicial del procedimiento integrado se otorgaba gran relevancia al informe del órgano competente en materia de ordenación del territorio y paisaje, en correspondencia con el protagonismo concedido, dentro de la autorización fotovoltaica integrada, a la “autorización de implantación en suelo no urbanizable” sustitutiva de la DIC, atribuyéndole un carácter “vinculante” y exigiendo que fuera “favorable” para el otorgamiento de dicha autorización²⁵⁸, la nueva regulación reduce significativamente la relevancia de ese informe, porque los condicionantes territoriales para la autorización de los proyectos se encuentran ahora mucho más definidos.

Así, el carácter vinculante del informe, o necesariamente favorable para el otorgamiento de la autorización de implantación en suelo no urbanizable, se limita ahora a extremos muy concretos sobre los que se proyectan esos nuevos condicionantes: (1) riesgos naturales o inducidos en el territorio, (2) paisaje e infraestructura verde, (3) afección a los conectores territoriales definidos en la Estrategia Territorial de Comunitat Valenciana, y (4) plan de desmantelamiento de la instalación y de restauración del terreno y entorno afectado, en los aspectos de su competencia²⁵⁹.

7.3.2. Incremento de la participación municipal

Por el contrario, la participación en el procedimiento de los municipios afectados (más allá del informe previo de compatibilidad urbanística, que se mantiene), que en la regulación inicial quedada simplemente comprendida dentro de las “consultas a las administraciones públicas (...) afectadas por el proyecto”²⁶⁰, se potencia ahora doblemente.

Por un lado, la competencia para informar sobre los aspectos concernientes al “paisaje” se traslada en determinadas circunstancias del órgano autonómico antes referido a los municipios, en particular, cuando las centrales “ocupen menos de 10 hectáreas de suelo no urbanizable común y disten de cualquier otra planta más de 2 km”²⁶¹.

²⁵⁸ Art. 25.1 y 2 del Decreto ley 14/2020 en su redacción original.

²⁵⁹ Art. 25.1 del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022: “Este informe deberá tener carácter favorable *únicamente* en las siguientes materias: ...” (la cursiva es nuestra).

²⁶⁰ Art. 24 del Decreto ley 14/2020, que permanece inalterado.

²⁶¹ Nuevo apartado 3 del art. 25 del Decreto ley 14/2020, introducido por el Decreto ley 1/2022.

Y, por otro, y sobre todo, se otorga a los municipios un derecho de “última palabra”, al preverse que, instruido por completo el expediente y antes de dictar resolución, se abra un trámite de audiencia a los municipios afectados, en el que, nada menos que por espacio de tres meses y con suspensión del plazo máximo de tramitación, puedan informar, bien que en términos “jurídicos” y sin carácter vinculante, sobre todos los extremos con relevancia territorial para el otorgamiento o no de la autorización²⁶².

7.4. Los nuevos plazos del procedimiento integrado

Aunque lo fundamental no sea la duración del procedimiento, siempre que se trate de una duración razonable, sino resolver la práctica parálisis en que se encuentran los procedimientos valencianos de autorización fotovoltaica integrada, puede tener algún interés calcular el efecto que sobre la duración teórica del procedimiento, que se sigue cifrando en diez meses desde la admisión a trámite de la solicitud²⁶³, pueden tener las reformas procedimentales de distinto signo introducidas por el Decreto ley 1/2022 a las que se ha hecho referencia.

Si se sigue el procedimiento especial o simplificado, sin contar el tiempo que requiera la obtención del informe urbanístico previo²⁶⁴ y del nuevo informe (favorable) de afecciones ambientales²⁶⁵, y una vez obtenida la admisión a trámite de la solicitud de autorización fotovoltaica integrada²⁶⁶, la duración del procedimiento debería en principio disminuir de forma sensible, por la declaración *ex lege* de urgencia en la tramitación de estos procedimientos²⁶⁷, lo que, conforme al art. 33 de la Ley 39/2015, comporta la reducción a la mitad de los plazos de los trámites subsiguientes, y tal vez también (según una interpretación posible) del plazo máximo de duración del procedimiento, que de ser así quedaría reducido a cinco meses²⁶⁸.

²⁶² Art. 30.2 del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022.

²⁶³ Art. 33.1 del Decreto ley 14/2020.

²⁶⁴ Como máximo un mes (art. 19.1 del Decreto ley 14/2020).

²⁶⁵ En principio, como máximo dos meses, pero de ineludible obtención cualquiera que sea el tiempo que demande [art. 19 bis, apartado 3 b) del Decreto ley 14/2020, en correspondencia con el art. 6.3 d) del Real Decreto-ley 6/2022].

²⁶⁶ Art. 19 bis, apartado 7 del Decreto ley 14/2020.

²⁶⁷ “Que hayan obtenido el informe favorable de determinación de afección ambiental” (art. 19 bis, apartado 6 del Decreto ley 14/2020). La admisión a trámite sigue estando sujeta a silencio negativo (art. 22.6).

²⁶⁸ Sobre las distintas interpretaciones posibles, vid., por eje., las SSTSJ de Murcia de 28 de octubre de 2020 (núm. de recurso 114/2018) y de Andalucía (Granada) de 11 de mayo de 2015 (núm. de recurso 2173/2009).

No obstante, esta duración teórica seguiría estando matizada: (1) por el invariable sentido negativo del silencio²⁶⁹, (2) por el mantenimiento dentro del procedimiento de un informe que, aunque debilitado en su alcance, sigue siendo determinante de una resolución final favorable, y no está sujeto por tanto realmente a plazo, como es el del órgano competente en materia de territorio y paisaje²⁷⁰, y (3) por la introducción en el procedimiento de un nuevo informe final municipal, al que, aunque también vería reducido en estos casos su plazo de emisión a la mitad (mes y medio, en lugar de tres meses), se le atribuye un efecto suspensivo del plazo máximo de tramitación (que se alargaría así a seis meses y medio)²⁷¹.

Para el caso de que se siga el procedimiento ordinario, porque no se solicite o no se obtenga el informe favorable de afecciones ambientales, las cosas quedarían en la situación descrita en su momento, con el agravante de la presencia de ese nuevo trámite de informe municipal con efectos suspensivos del plazo para resolver, que además mantendría aquí toda su extensión²⁷².

Por último, la nueva legislación valenciana añade una declaración *ex lege* de tramitación no sólo prioritaria, sino también de urgencia (con los consabidos efectos de reducción de plazos) para toda clase de proyectos de potencia instalada menor o igual a 10 MW (es decir, hasta 20 ha de superficie) con independencia de su sumisión inicial o no a EIA y por lo tanto de si pueden acogerse o no al procedimiento simplificado²⁷³.

7.5. Aspectos sustantivos

Junto al aprovechamiento de las facilidades otorgadas por el Real Decreto-ley 6/2022 para la evaluación ambiental, el otro objetivo del Decreto ley valenciano 1/2002 en la materia que nos ocupa, no suficientemente destacado en su

²⁶⁹ Art. 33.2 del Decreto ley 14/2020.

²⁷⁰ Art. 25.2 del Decreto ley 14/2020. Desaparece, en cambio, lógicamente en este procedimiento el otro informe determinante en el procedimiento ordinario, el relativo a la EIA (art. 26).

²⁷¹ Art. 30.2 del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022.

²⁷² El Decreto ley 1/2022 ha añadido al primer párrafo del art. 33.1 del Decreto ley 14/2020 un inciso en realidad superfluo, puesto que no añade nada a las normas del procedimiento administrativo común (art. 80 de la Ley 39/2015), del siguiente tenor: “Excepto cuando se trate de informes preceptivos y/o vinculantes, que se estará a lo que dispone la legislación de procedimiento administrativo común y a lo expresamente recogido en este decreto ley; la falta de emisión de los informes sectoriales, una vez solicitados y transcurrido el plazo establecido para su emisión, autorizará el órgano sustantivo a considerar que los mismos son de carácter favorable y, después de dar cuenta a la conselleria competente en la materia, autorizar la instalación”.

²⁷³ Art. 33.1, párrafo segundo, del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022.

Preámbulo, era, como ya advertimos, intentar limar las reticencias generadas en el ámbito municipal por el sistema de autorización fotovoltaica integrada instaurado por el Decreto ley 14/2020, que estaban poniendo en peligro su efectividad. Para ello se introducen nuevas reglas sustantivas para la ordenación territorial de las centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, que contribuyen a dotar a la autorización fotovoltaica integrada de un carácter todavía más reglado, lo que se acompaña de otras dirigidas a potenciar la participación municipal en el procedimiento, ya tratadas con anterioridad.

La principal de esas nuevas reglas sustantivas (todas ellas incorporadas, tal vez para darles mayor realce, a la ley valenciana de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, a través de las pertinentes modificaciones del vigente Texto Refundido de 2021²⁷⁴) es, sin duda, el establecimiento de unos límites cuantitativos (de alcance municipal) a la ocupación de suelo no urbanizable (común) por centrales fotovoltaicas, y por ella vamos a comenzar.

7.5.1. Límites a la ocupación de suelo no urbanizable

Como ya se señaló, por diversas razones (buenas condiciones climáticas, amplia disponibilidad de suelo y cercanía a los nudos de la red), las solicitudes de autorización fotovoltaica integrada en la Comunidad Valenciana se venían concentrando en determinados municipios, lo que estaba generando sentimientos de agravio comparativo. A la mano estaba el propiciar, desde la competencia autonómica de ordenación territorial, un reparto más equitativo de la carga de albergar este tipo de centrales.

Y eso es justamente lo que viene hacer el Decreto ley 1/2022, mediante la introducción de un límite a la ocupación por estas instalaciones del suelo no urbanizable (común) existente en cada municipio, que se cifra en principio en un 3%²⁷⁵.

Este porcentaje se configura a la vez como máximo y mínimo, pero, desde la perspectiva indicada, cobra especial interés su tratamiento como límite máximo de ocupación de suelo²⁷⁶.

²⁷⁴ Texto Refundido de la Ley -valenciana- de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio (en adelante, Texto Refundido de 2021).

²⁷⁵ Nuevo apartado 7 del art. 7 del Texto Refundido de 2021 (incluido en el capítulo III del Título I sobre los criterios de la ocupación racional del suelo).

²⁷⁶ Inicialmente el precepto subraya su carácter mínimo [art. 7.7, letra a): “A todos los efectos se establece una ocupación para implantar centrales fotovoltaicas del 3 % de la superficie de suelo no urbanizable común de cada municipio...”], pero luego aflora también su carácter máximo [art. 7.7, letra b): “...el límite máximo de ocupación establecido a todos los efectos...”].

Por lo demás, se establecen una serie de coeficientes correctores (o de ponderación) de ese porcentaje en función de las características del suelo que se pretenda ocupar, concretamente, para suelos degradados y de baja y moderada capacidad agrológica, cuya aplicación implica un aumento del porcentaje de suelo susceptible de ocupación²⁷⁷. Y se dota a los Ayuntamientos de una cierta capacidad de incidencia en el porcentaje final aplicable a sus respectivos municipios, sea para elevarlo o disminuirlo²⁷⁸.

7.5.2. Normas de aplicación directa

Como contrapartida a la limitación del suelo no urbanizable común susceptible de ocupación en cada municipio por centrales fotovoltaicas, y al igual que hiciera en su momento el Decreto ley 14/2020 con los suelos urbanos o urbanizables²⁷⁹, el legislador valenciano declara ahora (incorporando esta vez la disposición, como se dijo, a la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje) la compatibilidad directa (*ex lege*) de todo suelo no urbanizable común de capacidad agrológica muy baja, baja o moderada (y no incendiado hasta pasados 30 años) para albergar centrales fotovoltaicas sin necesidad de modificar el planeamiento municipal, siempre y cuando (como es normal que ocurra) este uso del suelo no esté expresamente regulado por el planeamiento vigente²⁸⁰.

En realidad, y aunque se entiende su sentido dentro del conjunto de la reforma, se trata, en mi opinión, de una previsión en cierto modo redundante con aquella otra que, desde un principio, limitaba, como ya sabemos, la posibilidad de emitir un informe negativo de compatibilidad urbanística a los supuestos en los que el planeamiento excluyera expresamente esta clase de uso; disposición que sigue vigente y que tiene un alcance más amplio, puesto que no se limita al suelos no urbanizable común, sino que se extiende al de protección especial²⁸¹.

7.5.3. Reversibilidad de instalaciones

Con una importancia inferior, el legislador valenciano ha creído conveniente incluir también en el Texto Refundido de la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, dentro del criterio general (ya existente) de preferencia de

²⁷⁷ Art. 7.7, letra a).

²⁷⁸ Art. 7.7, letra b).

²⁷⁹ Art. 13 del Decreto ley 14/2020.

²⁸⁰ Nuevo art. 10 bis del Texto Refundido de 2021 (criterios generales de ordenación de la producción de energías renovables), incorporado por el Decreto ley 1/2022, y también enclavado en el capítulo III del Título I.

²⁸¹ Art. 19.1, párrafo tercero, del Decreto ley 14/2020. Aunque obviamente con la nueva regulación se amplían sustancialmente los motivos que pueden justificar la emisión de un informe negativo de compatibilidad urbanística.

la ocupación del medio rural por las instalaciones y construcciones que, estando sujetas a temporalidad, tengan un carácter “reversible”, una calificación expresa *ex lege* como reversibles de “las instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable común, siempre que no requieran fundaciones o tratamientos superficiales de hormigón o similares”²⁸².

7.6. Proyectos energéticos prioritarios y de iniciativa pública municipal

Como se vio en su momento, el Decreto ley 14/2020 ya incluía la declaración como “inversiones de interés estratégico” de todos los proyectos de centrales fotovoltaicas de competencia autonómica, con el consiguiente mandato (dirigido a los órganos competentes de la Administración valenciana y de las entidades locales) de “impulsar” la tramitación de los procedimientos de autorización; así como una cualificación especial de los proyectos beneficiarios de un régimen económico especial que eligieran como emplazamiento la Comunidad Valenciana, para los cuales se añadía la “prioridad” y la “urgencia” en su tramitación²⁸³.

Es obvio, no obstante, que todas estas previsiones no han surtido efecto, razón por la cual el Decreto ley 1/2022 añade (sin prescindir de las anteriores) dos nuevas categorías de proyectos estratégicos, adornadas de sustanciales ventajas de índole no sólo procedimental, sino también sustantivo.

En primer lugar, lo que se denominan proyectos (o ámbitos territoriales) “energéticos prioritarios” (en suelo no urbanizable común). Esta declaración, que compete a la Consellería responsable en materia e ordenación del territorio, a propuesta de la competente en materia de energía, conlleva no solo la tramitación de urgencia y la “compatibilidad territorial y urbanística” (que probablemente signifique la exención del informe municipal previo), sino también la exención del cumplimiento de los límites de ocupación (municipal) de suelo antes examinados y que constituyen la medida estelar de la reforma²⁸⁴, así como la matización de dos de los criterios específicos de carácter territorial y paisajístico que contenía desde el principio el Decreto ley 14/2020²⁸⁵. Estas

²⁸² Nuevo inciso segundo del art. 11.4 del Texto Refundido de 2021, incluido por el Decreto ley 1/2022.

²⁸³ Art. 3, apartados 1 y 2 del Decreto ley 14/2020.

²⁸⁴ Nuevo apartado 5 del art. 3 del Decreto ley 14/2020, incorporado por el Decreto ley 1/2022.

²⁸⁵ Los relativos al porcentaje máximo (del 10%) de reducción de la anchura de los corredores territoriales afectados y a la distancia mínima (de 500 metros) respecto de recursos paisajísticos de primer orden, aunque a la flexibilización de este último se le da un alcance más general, no limitado a los proyectos energéticos prioritarios [letras a) y b), respectivamente, del art. 10.1 del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada a las mismas por

dispensas se compensan con la previsión un posible aumento del canon a percibir por los Ayuntamientos por uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable²⁸⁶.

Se suma esta figura a la ya prevista por la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (Texto Refundido de 2021), como instrumento de ordenación territorial, de los “proyectos de inversiones estratégicas sostenibles”, de alcance más amplio y requisitos más exigentes, pero con la que en principio parece compatible²⁸⁷. Para esta última, y sin limitar en este caso la medida a las instalaciones de generación eléctrica a partir de fuentes renovables, la reforma incluye también la posibilidad de eximirlos de la necesidad de obtener las licencias municipales de obras y de actividad²⁸⁸.

Y, en segundo lugar, se crea la figura de los “proyectos de iniciativa pública municipal”, pensada tal vez ante todo para instalaciones de autoconsumo, que comporta una rebaja de los límites máximos de ocupación de suelo²⁸⁹.

7.7. Especialidades de la suspensión del otorgamiento de licencias

Faltaba, como contrapartida a todas estas pacificadoras reformas sustantivas y procedimentales en el régimen de la autorización fotovoltaica integrada, alguna previsión sobre los incómodos acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias (municipales) adoptados por algunos Ayuntamientos bajo las condiciones iniciales.

Y, en efecto, el Decreto ley 1/2022 también incide en esta cuestión a través, de nuevo, de la incorporación a la ley valenciana de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (el Texto refundido de 2021) de una nueva disposición adicional (la séptima), aunque parte de la regulación que contiene tenga, como

el Decreto ley 1/2022]. La reformulación de estos dos únicas letras o criterios (de las nueve que incluye el art. 10.1) por el Decreto ley 1/2022 se hizo de forma descuidada, a través de un precepto que daba nueva redacción completa al art. 10.1, lo que suponía (que no era obviamente la intención) la supresión de todos los demás. Mes y medio después, se aprovechó el Decreto-ley 4/2022, de 10 de junio, de modificación del Texto Refundido de 2021, para corregir la errata.

²⁸⁶ En un 50%, si así lo decide el Ayuntamiento afectado mediante acuerdo plenario (nuevo apartado 6 del art. 3 del Decreto ley 14/2020, incorporado por el Decreto ley 1/2022).

²⁸⁷ Sobre la figura de los “proyectos de inversiones estratégicas sostenibles” (introducida en la Ley 5/2014 de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje por la Ley 1/2019, en sustitución de las anteriores “actuaciones territoriales estratégicas”), vid., con detalle, J. ROSA MORENO (2020: 1079 y ss.).

²⁸⁸ Art. 65.3 del Texto Refundido de 2021, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022.

²⁸⁹ Nueva disposición adicional sexta del Decreto ley 14/2020, incorporada por el Decreto ley 1/2022.

veremos, un carácter puramente transitorio²⁹⁰. Esta nueva disposición, de redacción descuidada y difícil inteligencia, tiene en esencia el siguiente contenido.

En primer lugar, sin modificar el régimen general de la suspensión del otorgamiento de licencias²⁹¹, y a modo de régimen especial exclusivamente aplicable a los acuerdos de suspensión que tengan por objeto instalaciones para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, se limita su posible alcance territorial en correspondencia con la ya comentada declaración *ex lege* como compatibles de todos los suelos no urbanizables comunes de muy baja, baja o moderada capacidad agrológica (y no incendiados). Así, concretamente, y a partir de ahora, la suspensión del otorgamiento de licencias para estos usos (en suelo no urbanizable común) sólo podrá referirse en principio a suelos de alta o muy alta capacidad agrológica. No obstante (como en el caso de los límites de ocupación), se contemplan algunas posibles excepciones que se dejan en manos de los Ayuntamientos (mediante acuerdo plenario y previo informe, es decir, de forma justificada), de modo que podrá extenderse también a suelos de capacidad agrológica moderada para los que se prevea establecer un “régimen de protección agrícola” y a entornos paisajísticos próximos a usos residenciales o de alto valor de relevancia local²⁹².

En segundo lugar, estas previsiones de futuro se aplican también de manera retroactiva a los acuerdos de suspensión ya adoptados, obligando a los Ayuntamientos a revisar su alcance en concordancia con las nuevas reglas (más concretamente, a justificar la concurrencia de las referidas excepciones), en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022, bajo la amenaza en caso contrario de reducción del alcance de la suspensión estrictamente a los suelos de alta o muy alta capacidad agrológica, con levantamiento automático de la suspensión en todo lo demás²⁹³.

En tercer lugar, no se sabe muy bien si sólo con carácter transitorio o también pro futuro, aunque la referencia a un plazo de “tres meses” sin indicar el momento inicial de cómputo lleva a entender que se trata de nuevo de una medida pensada para las situaciones existentes, se obliga a los Ayuntamientos

²⁹⁰ Nueva disposición adicional séptima del Texto Refundido de 2021 (suspensión de licencias que afecte a instalaciones para la generación de energías renovables), incorporada por el Decreto ley 1/2022.

²⁹¹ Arts. 68 y 69 del Texto Refundido de 2021.

²⁹² Apartado 1 de la referida disposición adicional séptima.

²⁹³ Apartado 2 de la disposición adicional séptima. Aunque literalmente se dice “desde la entrada en vigor de esta ley”, que podría entenderse como el Texto Refundido de 2021 en el que la disposición queda incluida, es obvio que se refiere al Decreto ley 1/2022 que la incorpora.

(que hayan acordado la suspensión) a iniciar la tramitación del procedimiento de modificación del planeamiento municipal en el referido plazo (que se contaría desde la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022)²⁹⁴, bajo la amenaza nuevamente en caso contrario de levantamiento automático de la suspensión fuera del ámbito de los suelos de alta o muy alta capacidad agrológica²⁹⁵. Se prevé también, no obstante, que los Ayuntamientos puedan solicitar la tramitación urgente de la modificación del planeamiento²⁹⁶.

Por último, la más misteriosa de todas las previsiones de esta nueva Disposición adicional es aquella que, aparentemente y como excepción a todo lo anterior (aunque es difícil asegurar nada), pone en manos de la Conselleria competente en materia de urbanismo la facultad de acordar por sí misma la suspensión del otorgamiento de licencias municipales, bien que a instancia del Ayuntamiento interesado, sin sujeción a ninguna (o prácticamente ninguna) de las restricciones anteriores (por “razones de interés general”), con vuelta (salvo por la competencia) al régimen ordinario de este tipo de suspensión²⁹⁷.

7.8. Centrales de competencia sustantiva estatal

Como muestra de gratitud por las oportunidades abiertas por el Real Decreto-ley 6/2022 (o tal vez para evitar agravios comparativos), el Decreto ley valenciano 1/2022 exime, como ya se anticipó y mediante la introducción de un nuevo art. 3 bis en el Decreto ley 14/2020, a los proyectos de centrales fotovoltaicas de competencia sustantiva estatal (más de 50 MW de potencia) de la necesidad de obtener la hasta ahora preceptiva (para dichas instalaciones) “declaración de interés comunitario” (DIC), bajo la sola condición de acreditar la “compatibilidad urbanística” (se supone que a través del informe urbanístico previo de competencia municipal) y la “disponibilidad íntegra del suelo” en el que vayan a ser emplazadas las instalaciones, aunque manteniendo, eso sí, la obligación de pago del canon por uso y aprovechamiento de suelo no urbanizable propio de aquella figura cuando se obtenga la licencia urbanística²⁹⁸.

²⁹⁴ “En la forma prevista en el art. 51” del Texto Refundido de 2021, esto es, mediante la apertura de una consulta pública previa a la elaboración del borrador de nuevo plan o de revisión o modificación del anterior.

²⁹⁵ Apartado 4 de la disposición adicional séptima.

²⁹⁶ Apartado 5 de la disposición adicional séptima, con una redacción de nuevo defectuosa que invierte el orden de los conceptos (“Los ayuntamientos podrán solicitar por procedimiento de urgencia la modificación de planeamiento”).

²⁹⁷ Apartado 3 de la disposición adicional séptima.

²⁹⁸ Nuevo art. 3 bis (procedimiento para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable fotovoltaica de autorización estatal) del Decreto ley 14/2020, introducido por el Decreto ley 1/2022.

De todas formas, la liviandad de esas condiciones, que se transforma ahora en un evidente agravio comparativo para los proyectos de competencia sustantiva autonómica (que han de obtener, recordemos, la autorización de implantación en suelo no urbanizable), unida a su propio enunciado (“compatibilidad urbanística” y “disponibilidad íntegra del suelo”), pone tal vez de manifiesto que se trata, como en el caso de tantas otras de las medidas contenidas en el Decreto ley 1/2022, de una regulación de carácter coyuntural, pensada más en atención a las situaciones existentes que con una vocación de futuro y permanencia.

Pero esta facilitación de la autorización de las centrales de competencia sustantiva estatal [significativamente incluida, como ya dijimos, dentro del Decreto ley 14/2020, pese a suponer la exención de una figura regulada en la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (Texto Refundido de 2021) como es la DIC], no es la única de las medidas del Decreto ley 1/2022 aplicable a las de competencia estatal. En efecto, lo serán también en principio todas aquellas que, sobre enmarcarse dentro de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el legislador valenciano ha incluido deliberadamente en una norma de aplicación general como es el Texto Refundido de 2021, tengan un sentido facilitador o limitativo de la autorización de dichas instalaciones. Así, los porcentajes máximos de ocupación de suelo no urbanizable común a escala municipal, la declaración *ex lege* de compatibilidad de los suelos de esta clase de capacidad agrológica muy baja, baja o moderada y no incendiados, y también, por último, las limitaciones, que acabamos de examinar, a los acuerdos municipales de suspensión del otorgamiento de licencias (que, lógicamente, no distinguían entre instalaciones de una u otra competencia).

7.9. Balance: el olvido de los suelos no urbanizables de protección especial

El Decreto ley 1/2002 contiene, como hemos visto, un amplio e importante conjunto de medidas dirigidas a impulsar la autorización y puesta en funcionamiento de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, fundamentalmente de competencia sustantiva autonómica, pero también estatal, que combinan la simplificación del procedimiento de la autorización fotovoltaica integrada creado por el Decreto ley 14/2020 (sobre todo, pero no exclusivamente, mediante el aprovechamiento de las facilidades en materia de evaluación ambiental otorgadas por el Real Decreto-ley 6/2022) con la introducción de nuevos criterios territoriales sustantivos dirigidos a apaciguar los recelos provocados en no pocos municipios por la primera regulación de esta figura (ante todo, el establecimiento de límites máximos de ocupación de suelo no urbanizable común).

Se trata, pues, de una reforma inteligente y, en este segundo orden de cosas, desde luego necesaria, aunque de redacción muchas veces descuidada y puramente coyuntural. En poco tiempo se verá si es suficiente y tiene el éxito esperado, como también posiblemente afloren problemas aquí no considerados, como las posibles consecuencias indemnizatorias para con proyectos de obligado descarte con los nuevos criterios de ordenación.

No vamos a entrar en estas cuestiones de prospectiva, pero sí quiero llamar la atención sobre un extremo que tal vez cause también algunos problemas, y que no es otro el olvido por parte del legislador valenciano en extremos importantes de la reforma del suelo no urbanizable de protección especial.

En efecto, en relación con no pocas de las medidas previstas, la reforma limita su ámbito de aplicación al “suelo no urbanizable común”, pudiendo generar la falsa impresión de que esta categoría es la única apta para la implantación de centrales fotovoltaica en suelo no urbanizable.

Pero no es así. Como vimos en su momento, el Decreto ley 14/2020, en preceptos que no han sido objeto de modificación, toma en consideración en principio como suelo apto para el otorgamiento de la autorización fotovoltaica integrada todo el suelo no urbanizable (común y de protección especial), utilizando criterios de ordenación que no dependen de las distinciones trazadas por el planeamiento urbanístico vigente a la fecha de su entrada en vigor (o del nuevo Decreto ley) entre suelo no urbanizable común y de protección especial²⁹⁹. Es decir, la simple calificación urbanística de ciertos suelos no urbanizables como de protección especial (agrícola, paisajística, forestal, etc.) no los pone necesariamente a resguardo del otorgamiento de dicha autorización. Y, por otro lado, el “suelo no urbanizable común”, al que tantas veces hace referencia la reforma, se sigue delimitando por el Decreto ley 14/2020, en precepto tampoco modificado, como el “considerado como tal en el planeamiento vigente”³⁰⁰.

Así las cosas, cuando la reforma limita la ocupación del “suelo no urbanizable común” a determinados porcentajes, podría interpretarse que la del “suelo no urbanizable de protección especial” es ilimitada, lo que sería un contrasentido. Y, en relación con otras medidas, aunque con consecuencias menos graves, la referencia exclusiva al “suelo no urbanizable común” tampoco parece siempre justificada (declaración *ex lege* de compatibilidad, reversibilidad de las instalaciones, suspensión del otorgamiento de licencias y proyectos energéticos prioritarios).

²⁹⁹ Baste recordar, a este respecto, el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020, que limita la incompatibilidad urbanística de las instalaciones a las zonas del suelo no urbanizable (sea común o de especial protección) en que el planeamiento expresamente lo prohíba.

³⁰⁰ Art. 18 del Decreto ley 14/2020.

8. CONCLUSIONES

1. Algunas Comunidades Autónomas han adoptado en los últimos años disposiciones para facilitar la implantación de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable en sus respectivos territorios. Así lo ha hecho también la Comunidad Valenciana, por medio del Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, con la creación de un nuevo procedimiento integrado para la autorización de las de competencia autonómica (hasta 50 MW de potencia) que aúna en un solo procedimiento y una única resolución (la que hemos llamado “autorización fotovoltaica integrada”) todas las intervenciones necesarias por motivos sustantivos, ambientales y de ordenación territorial, fijando al mismo tiempo las condiciones, sustancialmente regladas, para el otorgamiento de la autorización de tipo territorial (la “autorización de implantación en suelo no urbanizable”), a la manera de un plan de acción territorial sectorial.

2. La elección del emplazamiento de las nuevas centrales fotovoltaicas está condicionada por numerosos factores, entre ellos, la cercanía a los “nudos” de la red, con el fin de minimizar el coste y el impacto de las instalaciones de evacuación. Esto ha hecho que las solicitudes de autorización (o del previo informe municipal de compatibilidad urbanística) se concentren en los municipios de ciertas comarcas (uno de ellos, por ejemplo, Villena), causando la natural preocupación de sus poblaciones ante la perspectiva de ver transformados sustancialmente sus paisajes y actividades rurales tradicionales, sin compensaciones del gusto de todos.

3. Por toda España y también en la Comunidad Valenciana han surgido protestas de colectivos ciudadanos y asociaciones ecologistas. También algunos Ayuntamientos han recurrido para frenar temporalmente la autorización de estas instalaciones a la clásica técnica de la suspensión del otorgamiento de licencias (municipales) durante la tramitación de las revisiones o modificaciones del planeamiento urbanístico. Su utilidad directa es muy relativa por la limitada duración de la suspensión en comparación con la de los complejos procedimientos de revisión o modificación de los planes generales, aunque puede tener una influencia indirecta sobre el desenlace de los procedimientos de “autorización fotovoltaica integrada” y/o derivar la atención de los inversores hacia otros emplazamientos alternativos. En cualquier caso, las modificaciones que hay que introducir en el planeamiento municipal para impedir la acumulación excesiva de este tipo de instalaciones requieren aprobación autonómica por afectar a la “ordenación estructural”, que incluye el régimen del suelo no urbanizable, y dependen por tanto de la orientación de la política territorial autonómica sobre esta cuestión, hasta la fecha plasmada en el Decreto ley 14/2020.

4. Sea como fuere, es decir, por unas u otras razones, lo bien cierto es que la aplicación del Decreto ley valenciano 14/2020, de 7 de agosto, de medidas para *acelerar* la implantación de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, no ha sido un éxito hasta el momento. Estando ya en vigor desde agosto de 2020, y habiéndose recibido desde entonces numerosas solicitudes de “autorización fotovoltaica integrada”, no pocas sometidas ya a información pública, a día de hoy (junio de 2022), es decir, pasados ya prácticamente dos años, todavía no consta el otorgamiento de ninguna.

5. Para poner remedio a esta situación de parálisis, el legislador valenciano, de nuevo por la vía de urgencia (Decreto ley 1/2022, de 22 de abril), ha llevado a cabo una profunda reforma de la “autorización fotovoltaica integrada”, que afecta no sólo a cuestiones de procedimiento [mediante la creación de un procedimiento especial o simplificado que aprovecha las facilidades ofrecidas por el legislador estatal (Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de abril) en relación con la evaluación ambiental de los proyectos], sino que supone también un cambio de orientación en la política territorial valenciana sobre centrales fotovoltaicas para favorecer su aceptación a escala local, y que incluye como medida estelar el establecimiento de un límite máximo de ocupación por esta clase de instalaciones del suelo no urbanizable común de cada municipio, cifrado en principio en el 3%. Tiempo habrá para valorar la efectividad de estas medidas.

9. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO MAS, M^a José. Los sistemas de apoyo a las energías renovables basados en certificados verdes en la Unión Europea. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 31, 2015, pp. 77-129.

- El régimen de apoyo a las energías renovables tras la Ley 24/2013, del sector eléctrico. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.). *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión Europea*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 279-359.
- La simplificación procedimental en el paquete de invierno y su proyección sobre la autorización de instalaciones eléctricas: impacto sobre la normativa española. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.); ALONSO MAS, M.J. (Dir.). *Regulación del sector eléctrico y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 17-90.

BACIGALUPO SAGGESE, Mariano. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, n. 10, 2010, pp. 286-329.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. Las autorizaciones para la construcción y puesta en funcionamiento en Andalucía de instalaciones de energías con fuentes renovables. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 78, 2010, pp. 13-52.

BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. El acceso y conexión a la red de las energías renovables. *Revista de Derecho administrativo VLEX*, n. 3, 2020, pp. 150-177.

- Instalaciones de energías renovables. El reto de la unificación y simplificación de los procedimientos. En: VALENCIA MARTÍN, G. (Dir.); ROSA MORENO, J. (Dir.). *La transformación renovable del modelo energético*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 383-426.

- La nueva regulación de acceso y conexión a la red eléctrica de las energías renovables. En: VALENCIA MARTÍN, G. (Dir.); ROSA MORENO, J. (Dir.). *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 439-509.

BLASCO HEDO, Eva (Coord.); MORA RUIZ, Manuela (Coord.). Número especial dedicado al Seminario de Investigación 20 años de la prevención y el control integrados de la contaminación. Balance y perspectivas. *Actualidad jurídica ambiental*, n. 88/2, 2019, 230 pp. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_03_Recopilatorio_88-2_AJA_Marzo-especial.pdf (Fecha de último acceso 27-09-2022).

DE DIEGO RECA, Luis Miguel. *La suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, 543 pp.

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás. Riesgo regulatorio y contractualización de la regulación por operadores y poderes públicos. En: AAVV. *Riesgo regulatorio en las energías renovables II*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 27-77.

DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.); IVARS BAÑULS, José Antonio (Coord.). *Comentarios a la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, 1310 pp.

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier. Decreto-Ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 104, 2020, pp. 162-172. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-comunidad-valenciana-energias-renovables/> (Fecha de último acceso 27-09-2022).

FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ, Carlos. Comentario al Real Decreto Ley 23/2020 de 23 de junio por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 103, 2020, pp. 99-127. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-legislativo-comentario-al-real-decreto-ley-23-2020-de-23-de-junio-por-el-que-se-aprueban-medidas-en-materia-de-energia-y-en-otros-ambitos-para-la-reactivacion-economica/> (Fecha de último acceso 27-09-2022).

GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, Eduardo. Declaración de interés comunitario. En: DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. (Coord.); IVARS BAÑULS, J.A. (Coord.). *Comentarios a la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 1063-1096.

GARRIDO, Santiago; ANTÓN, David. El nuevo procedimiento de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, 29 de enero 2021. Disponible en: <https://www.hoganlovells.com/~media/spanish-content/pdf-and-publications/2021/hl-legal-flash-acceso-y-conexin.pdf?la=es-es> (Fecha de último acceso 27-09-2022).

GIELEN, Eric; ALMENAR MUÑOZ, Mercedes; PALENCIA JIMÉNEZ, José Sergio. Disparidad territorial en la implantación de la energía solar en España. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.); ALONSO MAS, M.J. (Dir.). *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 91-122.

GREGORI MARÍ, Francisco. *El régimen urbanístico del suelo rural en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, 790 pp.

GUIJARRO GONZÁLEZ, Elisabet. Las energías renovables en la reforma de la ley valenciana 5/2004, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (LOTUP). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 92, 2019, pp. 29-57. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-las-energias-renovables-en-la-reforma-de-la-ley-valenciana-52004-de-ordenacion-del-territorio-urbanismo-y-paisaje-lotup/> (Fecha de último acceso 27-09-2022).

LEIVA LÓPEZ, Alejandro D. El acceso de terceros a las redes de electricidad. Un nuevo horizonte para productores y autoconsumidores. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 102, 2018, pp. 357-394.

- Transición energética y energías renovables. En especial: el nuevo régimen económico de energías renovables (REER). *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 57, 2021, 43 pp.

LOZANO CUTANDA, Blanca. Real Decreto-ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables, *Actualidad jurídica ambiental*, n. 123, 2022, pp. 55-66. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-de-legislacion-real-decreto-ley-6-2022-el-nuevo-procedimiento-de-determinacion-de-afeccion-ambiental-aplicable-a-determinados-proyectos-de-energias-renovables/> (Fecha de último acceso 27-09-2022).

NARBÓN FERNÁNDEZ, Julia. Problemas competenciales en el sector de las energías renovables. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.). *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión Europea*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 43-96.

- Luces y sombras del acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.); ALONSO MAS, M.J. (Dir.). *Regulación del sector eléctrico y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 141-217.

PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.); TEROL GÓMEZ, Ramón (Dir.). *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 443 pp.

PORTILLO PASQUAL DEL RIQUELME, Luis; JIMÉNEZ-LANDI USUNÁRIZ, Pilar; Asociación Salvemos los Campos. La devastadora invasión de los grandes <<parques>> solares fotovoltaicos (PSFV) y las protestas de agricultores, ganaderos, ecologistas, sindicatos, científicos y vecinos (La batalla de Métrida y de otros muchos pueblos de España), 2021.

ROMERO ALOY, M^a Jesús. Las energías eólica y fotovoltaica y su inserción en el territorio. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.); ALONSO MAS, M.J. (Dir.). *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 57-89.

ROSA MORENO, Juan. *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Trivium, 1993, 364 pp.

- Comunitat Valenciana: sostenibilidad territorial, transición energética y economía circular. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. (Coords.) et al. *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: Ciemat, 2020, pp. 1076-1096. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf#page=1078 (Fecha de último acceso 27-09-2022).

- Comunitat Valenciana: Impulso a la generación eléctrica limpia. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. (Coords.) et al. *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: Ciemat, 2021, pp. 1214-1237. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=1214> (Fecha de último acceso 27-09-2022).

- Algunas claves jurídicas de la transición energética renovable. En: ROSA MORENO, Juan (Dir.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Dir.). *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 43-130.

- Objetivos y planificación de la transición energética y adaptación climática. En: PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.); TEROL GÓMEZ, R. (Dir.), *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 73-124.

ROSA MORENO, Juan (Dir.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Dir.). *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 1334 pp.

RUIZ OLMO, Irene. *La regulación de las energías renovables: la electricidad fotovoltaica*. Madrid: Tecnos, 2021, 351 pp.

SANZ RUBIALES, Íñigo. *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos (algunas reflexiones desde el Derecho administrativo)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, 298 pp.

VALENCIA MARTÍN, Germán. Los desarrollos legislativos autonómicos en materia de prevención y control integrados de la Contaminación (AAI). *Actualidad jurídica ambiental*, n. 88/2, 2019, pp. 121-146. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_03_Recopilatorio_88-2_AJA_Marzo-especial.pdf#page=121 (Fecha de último acceso 27-09-2022).

VALENCIA MARTÍN, Germán (Dir.); ROSA MORENO, Juan (Dir.). *La transformación renovable del modelo energético*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2020, 572 pp.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de octubre de 2022

“DEL PALO A LA ZANAHORIA: SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL, CERTIFICACIONES AMBIENTALES Y ETIQUETAS ECOLÓGICAS. LA NORMA ISO 14001”

“FROM STICK TO CARROT: ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEMS, ENVIRONMENTAL CERTIFICATIONS AND ECOLABELS. ISO 14001”

Autor: Juan Manuel Ayllón Díaz-González, Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga (España). ORCID: 0000-0003-0619-3424

Fecha de recepción: 01/07/2022

Fecha de aceptación: 05/08/2022

Fecha de modificación: 31/08/2022

Resumen:

En este artículo, se realizan una serie de análisis en torno a los instrumentos de fomento de la calidad ambiental basados en la implantación de sistemas de gestión ambiental de carácter voluntario que dan lugar al otorgamiento a las organizaciones de certificaciones ambientales o de etiquetas ecológicas para sus productos y servicios. El artículo toma como referencia la Norma ISO 14001, exponiendo su contenido, así como el proceso de certificación en base a la misma. A partir de ahí, reflexiona sobre las ventajas y beneficios que se derivan de los sistemas de gestión ambiental, las certificaciones ambientales y las etiquetas ecológicas tanto para las organizaciones como para la comunidad en general, y la conveniencia de articular medidas que incentiven su implantación por parte de los poderes públicos. Por último, se exponen, en tono crítico, algunos elementos negativos que traen consigo estos sistemas, muy especialmente, el riesgo de “*greenwashing*”.

Abstract:

In this paper, a series of analysis are carried out on those instruments conceived to promote environmental quality based on the implantation of non-mandatory Environmental Management Systems (EMS) that lead to environmental certifications for organizations or ecolabels for their products and services. The paper takes ISO 14001 as a frame of reference, describing its content and the process of certification based on that international standard. Then, the paper exposes the advantages and benefits of the EMS, environmental certifications and ecolabels, and how important it is to promote its adoption by public authorities. Last but not least, the paper considers some negative elements that those systems can bring, such as the risk of greenwashing.

Palabras clave: Calidad ambiental. Sistemas de Gestión Ambiental (SGA). Norma ISO 14001. Certificaciones ambientales. Etiquetas ecológicas. Contratación pública ecológica. EMAS. Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). Programas de cumplimiento normativo.

Keywords: Environmental quality. Environmental Management Systems (EMS). ISO 14001. Environmental certifications. Ecolabels. Green public procurement. Eco-Management and Audit Scheme (EMAS). ENAC. Compliance programs.

Índice:

1. **Introducción: del palo a la zanahoria**
2. **La Norma ISO 14001**
 - 2.1. **Unas breves notas sobre las Normas ISO**
 - 2.2. **El contenido de la Norma ISO 14001**
3. **La certificación de la conformidad con la Norma ISO 14001**
 - 3.1. **Quién acredita y quiénes certifican: el controvertido papel de la ENAC en el proceso de acreditación**
 - 3.2. **El proceso de certificación de la conformidad con la Norma ISO 14001 y su nivel de implantación**
4. **Beneficios derivados de la implantación de sistemas de gestión ambiental, certificaciones ambientales y etiquetas ecológicas**
 - 4.1. **Ventajas y beneficios para las organizaciones**
 - 4.2. **¿Una posible exoneración o atenuación de la responsabilidad penal? Los “compliance programs”**
 - 4.3. **Beneficios para la comunidad**

5. Las zanahorias: incentivos para la implantación de sistemas de gestión ambiental, certificaciones ambientales y etiquetas ecológicas
6. El acceso a la contratación pública ecológica como incentivo
7. El lado oscuro
 - 7.1. El riesgo de “greenwashing”
 - 7.2. El riesgo de malas prácticas por parte de las entidades de certificación
 - 7.3. La desventaja competitiva para las pequeñas organizaciones
8. Conclusiones
9. Bibliografía

Summary:

1. Introduction: from Stick to Carrot
2. ISO 14001
 - 2.1. A Brief Note on ISO Standards
 - 2.2. The Content of ISO 14001
3. The Certificate of Conformity with ISO 14001
 - 3.1. Who Accredits and Who Certify: The Controversy over the Role of ENAC in the Process of Accreditation
 - 3.2. The Process of Certification of Conformity with ISO 14001 and its Level of Implantation
4. Benefits of the Implantation of Environmental Management Systems, Environmental Certifications and Ecolabels
 - 4.1. Advantages and Benefits for the Organizations
 - 4.2. The Possibility of an Exoneration or Attenuation of Criminal Responsibility? The Compliance Programs
 - 4.3. Benefits for the Community
5. The Carrots: Incentives to Implant Environmental Management Systems, Environmental Certifications and Ecolabels
6. The Access to Green Public Procurement as an Incentive
7. The Dark Side
 - 7.1. The Risk of Greenwashing
 - 7.2. The Risk of Malpractice by Certification Bodies
 - 7.3. The Competitive Disadvantages for Small Organizations
8. Conclusions
9. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN: DEL PALO A LA ZANAHORIA

A lo largo del tiempo, el Derecho Ambiental ha ido desarrollando una serie de instrumentos que posibilitan la prevención y el control de las actividades que pueden tener un impacto en el medio ambiente. En un país como España, contamos, a estos efectos, tanto con instrumentos de carácter integrado, como la Evaluación de Impacto Ambiental o la Autorización Ambiental Integrada, como con otros de carácter sectorial, como las autorizaciones de vertidos, las autorizaciones de emisiones a la atmósfera o las autorizaciones en materia de residuos. Todos estos mecanismos se sustancian en su carácter obligatorio y en el ejercicio de medidas de vigilancia y control por parte de las Administraciones Públicas¹. Pero es bien sabido que la imposición por la fuerza y el temor al castigo no son las únicas vías para conseguir objetivos ambientales. Como la conocida leyenda del burrito, también los ordenamientos jurídicos pueden llenarse de “zanahorias” que sirvan de estímulo y motivación para propiciar comportamientos respetuosos con el entorno. Y es en esta estrategia donde situamos los instrumentos de fomento de la calidad ambiental². A través de los mismos, se busca un compromiso voluntario por parte de los agentes causantes de potenciales impactos para alcanzar altas cotas de gestión ambiental. No se trata aquí de imponer, sino de incentivar y hacer atractivo para las empresas, industrias o cualquier otra organización llevar al máximo sus estándares ambientales.

Los instrumentos coercitivos de vigilancia y control y los instrumentos de fomento no son, en absoluto incompatibles. Cada uno cumple un propósito y, por tanto, a la postre, se complementan. Los primeros buscan el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del ordenamiento jurídico y, así, hacen posible que se garanticen unos mínimos de protección ambiental que eviten impactos que se consideran inaceptables y que de ninguna manera podrían dejarse al arbitrio de los promotores de actividades. Las técnicas de fomento, en cambio, son más ambiciosas pues buscan una gestión ambiental de excelencia que no tiene techo. Se sustancian, además, en la autorregulación, la capacidad de innovación de las organizaciones, su creatividad y su compromiso ético³.

¹ Sobre las medidas de vigilancia y control en las Administraciones Públicas, vid. TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. La actividad de policía. En: TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel; AGUIRRE Y FONT, Josep María, y ARAGUÀS GARCERA, Irene (Coord.). *Derecho Administrativo. Parte especial*. Barcelona: Atelier, 2021, pp. 105-109.

² Debemos entender por “calidad ambiental” el estado en el que se encuentran los seres vivos y los elementos naturales de los que dependen sus condiciones de existencia.

³ La reflexión sobre la necesidad de combinar ambas estrategias en materia ambiental la encontramos también en LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Manual de Derecho Ambiental y Urbanístico*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2021 (4ª edición), p. 31. La apuesta por las técnicas de fomento la podemos ver en CASTAÑEDA, Daniel. [Desempeño ambiental en](#)

Utilizando una metáfora del ámbito académico, es como el estudiante que se contenta con el aprobado frente a aquel que busca el sobresaliente o la matrícula.

En los últimos años, hemos asistido a un crecimiento significativo de los instrumentos de fomento, tanto en España como a nivel internacional. Cada vez son más las técnicas existentes y más también las organizaciones que se acogen a las mismas⁴. De entre ellas, debemos destacar aquellas que se basan en la implantación de sistemas de gestión ambiental y en el otorgamiento de certificaciones ambientales o etiquetas ecológicas. Mi intención con este artículo es realizar una serie de reflexiones y análisis sobre el potencial de estas técnicas, tomando como referencia la principal de ellas, que es la Norma ISO 14001, a la que le dedicaré una atención especial⁵.

2. LA NORMA ISO 14001

2.1 Unas breves notas sobre las normas ISO

Las normas ISO son documentos emanados por la Organización Internacional de Normalización que recogen estándares de funcionamiento dirigidos a muy diversos sectores. El término ISO se inspira en las iniciales de ese organismo en inglés (*International Organization for Standardization*) y, al mismo tiempo, en el hecho de que, como es sabido, el prefijo iso- significa “igual” en griego clásico.

La Organización Internacional de Normalización (ISO) es una entidad internacional no gubernamental con sede en Ginebra, creada en 1947⁶ y formada por los organismos de normalización de los distintos Estados Miembros que la componen. Se define a sí misma como una “federación mundial de organismos nacionales de normalización”. En la actualidad, ISO está compuesta por 167 Estados Miembros⁷. Cada Estado puede estar representado por un solo organismo de normalización. En el caso de España,

[España: el palo y la zanahoria](#). *Agenda de la empresa andaluza: ideas, personas e instrumentos para dirigir la empresa*, n. 200, 2015, pp. 18-19 (fecha de último acceso: 11-03-22).

⁴ Sobre esta tendencia, ver al respecto DAVYDOVA, Angelina. [Eco-certification: Five Major Trends](#). *Global Ecolabelling Network*. 6 de junio de 2019 (fecha del último acceso: 29-08-22).

⁵ Véase, sobre los temas tratados, HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki (Coord.). ISO 9000, ISO 14001 y otros estándares de gestión: pasado, presente y futuro: reflexiones teóricas y conclusiones empíricas desde el ámbito académico. Cizur Menor: Aranzadi, 2006, 446 p.

⁶ ISO trae causa de la Federación Internacional de Asociaciones de Estandarización Nacionales (ISA), creada en 1926.

⁷ De entre ellos, 124 organismos de normalización correspondientes a otros tantos países, son miembros de pleno derecho. Cuenta, también, con otros 39 Estados como “miembros corresponsales”, con funciones de observadores y 4 Estados como miembros subscriptores.

es la Asociación Española de Normalización (UNE) la que en la actualidad forma parte de ISO⁸.

ISO nació con el propósito de homogeneizar los procesos productivos y comerciales, así como la fabricación de productos, sobre la base de estándares de calidad que garanticen la seguridad y que son consensuados entre todos los agentes involucrados. El objetivo es facilitar los intercambios comerciales, el tráfico internacional y la transferencia de tecnología, fortaleciendo la confianza de los consumidores en los bienes y servicios y, a la postre, mejorando las condiciones de vida. En esta línea, las normas ISO contienen especificaciones técnicas sobre todo tipo de actuaciones: actividades industriales o comerciales, productos, elementos de fabricación, materiales, gestión de procesos, prestación de servicios, etc⁹. Están sujetas a revisiones periódicas para adaptarse al progreso tecnológico o a los cambios que se consideren convenientes. En la actualidad, las normas ISO suman más de 24.000.

Siendo la Organización Internacional de Normalización un organismo no gubernamental, esto implica que el cumplimiento de las normas ISO es de carácter voluntario. Por tanto, no son normas en el sentido jurídico de la expresión. Estos *standards* forman parte de lo que se conoce como leyes blandas o, en terminología anglosajona “*soft law*”, fenómeno cada vez más en boga. Además, en la medida en que en su proceso participan de forma activa todos los sectores implicados, representan un ejercicio de autorregulación¹⁰. Las actividades concernidas podrán adherirse a las mismas, ajustando sus procesos productivos a la norma ISO que le resulte aplicable si así lo consideran

⁸⁸ Hasta 2017, esta labor era llevada a cabo por AENOR. UNE fue creada en 2017 como fruto de la separación en AENOR de las tareas de representación y de comercialización.

⁹ Sobre la Organización Internacional de Normalización, vid. MURPHY, Craig N.; YATES, JoAnne. *The International Organization for Standardization (ISO): Global governance through voluntary consensus*. Routledge, 2009. Igualmente, HEIRES, Marcel. The international organization for standardization (ISO). *New Political Economy*, vol. 13, no 3, 2008, p. 357-367. Sobre las normas ISO y su proceso de elaboración y aprobación, vid. LAFUENTE, Ramiro. [Organización Internacional de Normalización \(ISO: International Organization for Standardization\)](#). *Investigación Bibliotecológica: archivonomía, bibliotecología e información*, vol. 3, n. 6, 1989, pp. 38-40 (fecha de último acceso: 16-03-22).

¹⁰ Sobre “*soft law*” y el fenómeno de la autorregulación, vid., SHELTON, Dinah. (ed.). *Commitment and Compliance: the Role of Non-Binding Norms in the International System*. Oxford: Oxford University Press, 2003, 588 p. ABBOTT, Kenneth and SNIDAL, Duncan. [The governance triangle: Regulatory standards institutions and the shadow of the state](#). En: MATTLI, Walter and WOODS, Ngaire. (Eds.). *The politics of global regulation*. Princeton: Princeton University Press, 2009, pp. 44-88 (fecha del último acceso: 30-08-22). PEREZ, Oren. (2011). [Between Soft Law and Greenwash: the Compliance Dynamic of Civil Forms of Environmental Regulation](#). En: LEVI-FAUR, David (ed.). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011, pp. 347-360 (fecha de último acceso: 30-08-22).

conveniente. No obstante, su expansión y utilidad hace que muchas de ellas sean empleadas como referencias por los poderes públicos de numerosos Estados para el otorgamiento de autorizaciones o como requisitos imprescindibles para permitir la realización de determinados procesos. Cuando esto ocurre, estas ISO tienen, en la práctica, cierta impronta cuasi obligatoria.

La Organización Internacional de Normalización no se ocupa de certificar si una determinada organización ha incorporado o no debidamente la correspondiente ISO. No obstante, con frecuencia, existen entidades nacionales o internacionales que se ocupan de esa labor, otorgando certificaciones que prueban que la adaptación a la norma ISO por parte de la organización correspondiente o su adopción para la fabricación de algún producto, la prestación de algún servicio o la realización de algún proceso ha sido adecuada.

Debido una vez más al carácter no gubernamental de este organismo internacional, las normas ISO no se publican en ningún boletín oficial. Para su consulta, deben adquirirse, constituyendo, así, una fuente de financiación de este organismo internacional y de sus miembros. El hecho de que no sean gratuitas representa, sin duda, un obstáculo para su acceso y su mayor expansión.

2.2 El contenido de la norma ISO 14001

Dentro de las normas ISO, tenemos la familia de normas ISO 14000. Estas normas, más de 50 en la actualidad, se refieren a la gestión ambiental en sus diferentes facetas¹¹. La más importante de las mismas y la de mayor proyección es la Norma ISO 14001 “Sistemas de gestión ambiental. Requisitos con orientación para su uso”. Esa norma establece los procesos para implantar un sistema de gestión ambiental de calidad en una organización¹². Otras normas de la serie abordan aspectos concretos de la gestión ambiental¹³ o actúan como complemento de la Norma ISO 14001¹⁴.

¹¹ La mayoría de las normas ISO son específicas de cada producto. Pero existen algunas genéricas, como la familia 14000, la familia 9000, que busca el establecimiento de estándares homogéneos de calidad en los procesos productivos, o la familia 50000 referente a eficiencia energética y reducción de gases de efecto invernadero.

¹² Para referirse a los sistemas de gestión ambiental o “Environmental Management Systems”, se suele utilizar su acrónimo en inglés: EMS.

¹³ Así, por ejemplo, la Norma ISO 14040, que se refiere al análisis del ciclo de vida de los productos; o la Norma ISO 14046, que se refiere a la huella hídrica de los productos.

¹⁴ Por ejemplo, la Norma ISO 14002, que contiene directrices para usar la Norma 14001; o la Norma ISO 14004, que contiene directrices generales para la implementación del sistema de gestión ambiental. Puede verse el catálogo completo de la serie en el [siguiente enlace](#).

La primera versión de la Norma ISO 14001 se aprobó en 1996¹⁵. Esta versión está inspirada en el certificado EMAS, que se había aprobado por la Comunidad Europea tan solo tres años antes, en 1993¹⁶. A su vez, fue tomada también como referencia la British Standard 7750, aprobada en 1992, por el Instituto Británico de Normalización con el objetivo de establecer un modelo de sistema de gestión ambiental para Gran Bretaña. Por lo que se refiere a su estructura, la Norma ISO 14001 tomó como referencia la Norma ISO 9001 que es la que establece un patrón para la implantación de sistemas de gestión¹⁷. A la versión de 1996, le siguió una segunda, en 2004¹⁸, y una tercera, que es la última, por el momento,

¹⁵ Sobre esta primera versión, puede verse CLEMENTS, Richard B. *Complete Guide to ISO 14.000*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc, 1996, 316 p. Igualmente, sobre sus implicaciones y su aplicación: HILLARY, Ruth. [*ISO 14001: Case Studies and Practical Experiences*](#). London: Taylor and Francis, 2017 (first published: 2000), 382 p. (fecha de último acceso: 24-06-22).

¹⁶ El certificado EMAS (“*Eco-Management and Audit Scheme*”) surgió en 1993, con la aprobación del Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, de 29 de junio de 1993, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales (DOCE núm. 168, de 10 de julio de 1993), conocido como EMAS I. Este fue sustituido por el EMAS II, contenido en el Reglamento (CE) 761/2001, de 19 de marzo (DOCE núm. 114, de 24 de abril de 2001). El actualmente vigente es el Reglamento (CE) 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (DOUE núm. 342, de 22 de diciembre de 2009), que se conoce como EMAS III. En el ámbito interno, la normativa comunitaria se encuentra desarrollada por el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril (BOE núm. 89, de 13 de abril de 2013). Sobre este instrumento, puede verse MARTÍN MATEO, Ramón. La ecoauditoría. *Boletín de estudios económicos*, vol. 48, n. 150, 1993, pp. 489-502.

¹⁷ La Norma ISO 9001 se refiere a la implantación de un “sistema de gestión de calidad”. Junto con las Norma ISO 14001, fueron las dos primeras referentes a sistemas de calidad, pero han servido de modelo para la creación de otras similares en otros campos. Así, por ejemplo, la Norma ISO/IEC 27001 (sistema de gestión de seguridad de la información), la Norma ISO 22000 (sistema de gestión de seguridad alimentaria), la Norma ISO 45001 (sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo), la Norma ISO 13485 (sistema de gestión de la calidad en la industria de dispositivos médicos), la Norma ISO 50001 (sistema de gestión energética), la Norma ISO 22301 (sistema de gestión de continuidad de negocio), la Norma ISO 22000-1 (sistema de gestión de la inocuidad de los alimentos), la Norma ISO 28000 (sistema de gestión de seguridad de la cadena de suministro), la Norma ISO 37001 (sistema de gestión antisoborno) o la Norma ISO 39001 (sistema de gestión de la seguridad vial). Este tipo de Normas son conocidas en la literatura al respecto como “*meta-standards*” y han supuesto una vuelta de tuerca en el papel de los procesos de normalización porque no se limitan a establecer objetivos concretos a alcanzar por un determinado producto sino a fijar directrices para llevar a cabo procesos en las organizaciones. Sobre las “*meta-standards*” y sus implicaciones, puede verse HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki, y BOIRAL, Olivier. ISO 9001 and ISO 14001: towards a research agenda on management system standards. *International Journal of Management Reviews*, n. 15(1), 2013, pp. 47-65.

¹⁸ En 2009, se efectuó una corrección de errores de la versión de 2004.

publicada el 15 de septiembre de 2015¹⁹. Dentro de la organización ISO, el comité técnico responsable de esta norma, encargado de su redacción²⁰, es el TC 207 (“Gestión Ambiental”), y, dentro del mismo, el subcomité SC 1 (“Sistemas de Gestión Ambiental”). Para su aplicación en Europa, las distintas versiones de la Norma ISO 14001 han sido adoptadas por el Comité Europeo de Normalización (CEN) -el organismo europeo de normalización-, convirtiéndose en la norma EN ISO 14001. A su vez, la versión en castellano de esta Norma Europea (EN significa “European Norm”), fue adoptada por AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), como organismo que, hasta 2017, representaba a España en la Organización Internacional de Normalización y en el CEN²¹, convirtiéndose en una norma UNE (Una Norma Española). La última versión adoptada por AENOR es la UNE-EN ISO 14001:2015, y es la que voy a analizar en este artículo.

Como he indicado más arriba, el objetivo de la Norma ISO 14001 es establecer los procesos para que las organizaciones puedan implantar un sistema de gestión ambiental. La norma, en su literalidad, entiende por sistema de gestión ambiental la parte del sistema de gestión de una organización empleada “*para gestionar aspectos ambientales, cumplir los requisitos legales y otros requisitos, y abordar los riesgos y oportunidades*” (apartado 3.1.2)²². Adviértase, y esto es fundamental, que la norma no tiene por finalidad indicarles a las organizaciones qué objetivos concretos de minimización de impactos ambientales o de reducción de emisiones deben alcanzar o que resultado deben alcanzar, sino marcarles los pasos a seguir para el diseño del sistema de gestión ambiental y el contenido documental de este. Es muy ilustrativo, en este sentido, cómo la propia Norma explicita esta idea:

¹⁹ A las organizaciones certificadas con arreglo a la versión de 2004 se les dio un plazo de tres años, a partir de 2015, para adaptarse a esta última versión. Las normas ISO se revisan cada 5 años. En 2020, la Norma ISO 14001 fue revisada y confirmada.

²⁰ Las normas ISO son redactadas por comités técnicos en los que están representados todos los sectores implicados.

²¹ Como se ha indicado en nota anterior, el organismo que hoy día representa a España en ISO y en el CEN es la Asociación Española de Normalización-UNE. Con arreglo a las reglamentaciones del CEN, los organismos de normalización de cada Estado europeo integrados en el CEN tienen la obligación de adoptar, traducida a sus respectivos idiomas, las distintas Normas Europeas (EN) aprobadas por el CEN.

²² Obsérvese que la definición que la Norma ISO 14001 ofrece de qué se entiende por sistema de gestión ambiental es sustancialmente más escueta que la que aparece recogida en la normativa comunitaria referente al certificado EMAS. Así, el art. 2.13 del Reglamento (CE) n.º 1221/2009 define el sistema de gestión ambiental como “la parte del sistema general de gestión que incluye la estructura organizativa, las actividades de planificación, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para desarrollar, aplicar, alcanzar, revisar y mantener la política medioambiental y gestionar los aspectos medioambientales”.

“...la adopción de esta Norma Internacional no garantiza en sí misma resultados ambientales óptimos. La aplicación de esta Norma Internacional puede ser diferente de una organización a otra debido al contexto de la organización. Dos organizaciones pueden llevar a cabo actividades similares pero pueden tener diferentes requisitos legales y otros requisitos, diferentes compromisos de política ambiental, diferentes tecnologías ambientales, diferentes objetivos de desempeño ambiental, y aun así ambas pueden ser conformes con los requisitos de esta Norma Internacional” (versión 2015, apartado 0.3 “Factores de Éxito”).

La idea se reitera en el apartado 1. “Objeto y campo de aplicación”: *“Esta norma no establece criterios de desempeño ambiental específicos”*.

Con arreglo a la Norma ISO 14001 en su versión del 2015, la implantación de un sistema de gestión ambiental en una organización exige ajustarse a un proceso que tenga en cuenta siete aspectos: el contexto de la organización, el liderazgo, la planificación, el apoyo, la operación, la evaluación del desempeño y la mejora. La Norma ISO 14001 sigue, así, la misma estructura que cualquier otra norma ISO que regule sistemas de gestión y, muy especialmente, la Norma ISO 9001 “Sistemas de Gestión de la Calidad” en su versión de 2015, que es la norma ISO que actúa como referencia para todas aquellas que establecen sistemas de gestión. Esto tiene una especial importancia porque significa que ambas normas se retroalimentan, de tal manera que a una organización que implante un sistema de gestión de calidad conforme a la Norma ISO 9001 le resultará, posteriormente, más fácil, implantar un sistema de gestión ambiental conforme a la Norma ISO 14001 y viceversa.

Expongo, a continuación, una breve descripción de los objetivos que se pretenden en cada uno de estos siete aspectos señalados. No pretendo realizar aquí una exposición detallada del contenido de la Norma. Me remito, para ello, al texto de la propia Norma y a la abundante bibliografía existente al respecto de numerosos manuales elaborados con el propósito de auxiliar a las organizaciones en su proceso de implantación²³:

1) Organización:

Desde el contexto de la organización, el apartado 4 de la norma nos indica que la organización ha de reflexionar respecto de los aspectos ambientales relevantes sobre los que debe actuar, tanto en el plano interno como en el plano

²³ Véase, por ejemplo, VALDÉS FERNÁNDEZ, José Luis; ALONSO GARCÍA, María Cristina; CALSO MORALES, Natalia y NOVO SOTO, Marisa. *Guía para la aplicación de UNE-EN ISO 14001:2015*. Madrid: AENOR, 2019, 210 p. Igualmente, APCER. ISO 14001. *Guía del usuario ISO 14001:2015*. APCER, 2016, 184 p. (fecha de último acceso: 25-05-22). NAVAS CUENCA, Estefanía (Coord.). *Gestión y evaluación medioambiental (ISO 14001:2015)*. Málaga: Editorial ICB, 2016, 272 p. (fecha de último acceso: 24-06-22).

externo, así como determinar cuáles son los grupos de interés afectados por sus actuaciones. En base a estas reflexiones, la organización determinará el alcance de su sistema de gestión ambiental.

2) Liderazgo:

En lo que se refiere al liderazgo, el apartado 5 de la norma señala que la responsabilidad de la implantación e implementación del SGA debe ser asumida por la dirección de la empresa. A ella le corresponde aprobar la política medioambiental de la organización. Dicha política medioambiental ha de ser apropiada para la naturaleza, la magnitud y los impactos ambientales que pueden derivarse de sus actividades, ha de incluir un compromiso de mejora continua y debe estar a disposición del público.

3) Planificación:

En lo que concierne a la planificación, el apartado 6 de la norma establece que, para hacer efectiva la política medioambiental, debe existir una planificación previa que, teniendo presentes los impactos ambientales significativos de la organización en cuestión y las obligaciones de cumplimiento que le son aplicables, fije los objetivos y metas ambientales, y las acciones para alcanzarlos. En este ámbito, la organización puede auxiliarse de diversas Normas ISO de la familia 1400 como la Norma ISO 14002 (“Sistemas de gestión ambiental. Directrices para usar la norma ISO 14001 con el fin de abordar aspectos y condiciones ambientales dentro de un área temática ambiental. Parte 1: Generalidades”), la Norma ISO 14006 (“Sistemas de gestión ambiental. Directrices para incorporar el ecodiseño”), la Norma ISO 14007 (“Gestión ambiental. Directrices para determinar costos y beneficios ambientales”), la Norma ISO 14008 (“Valoración monetaria de los impactos ambientales y aspectos ambientales relacionados”) o la Norma ISO 14009 (“Environmental management systems — Guidelines for incorporating material circulation in design and development”). Resulta esencial que la planificación tenga presente cuestiones como la huella ecológica de la organización y, dentro de la misma, con una consideración especial, la huella de carbono, al objeto de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero²⁴, y la huella hídrica, con el objetivo de disminuir el uso de recursos hídricos²⁵. Igualmente, habrán de abordarse los aspectos referentes al ecodiseño de productos y servicios, concibiendo estos con el menor impacto posible sobre la base de la evaluación de todo su ciclo de vida²⁶.

²⁴ De cómo analizar la huella de carbono y luchar contra el cambio climático se ocupan Normas ISO como la 14064, 14066, 14067, 14069, 14080, 14090, 14091, 14092 o 14097.

²⁵ De cómo analizar la huella hídrica se ocupan las Normas ISO 14046 y 14073.

²⁶ De cómo analizar los impactos derivados del ciclo de vida de productos y servicios se ocupan Normas ISO como la 14040, 14044, 14047, 14048, 14049, 14071 o 14072.

4) Apoyo:

En lo relativo al apoyo, nos dice el apartado 7 que la organización debe contar con los suficientes recursos materiales, financieros, tecnológicos y personales como para garantizar el cumplimiento del sistema de gestión ambiental diseñado. Así, específicamente, respecto al personal, es muy importante la estructura organizativa de la organización, la competencia, la formación, la toma de conciencia y la comunicación. Forma también parte de este aspecto el deber de la organización de comunicar a sus grupos de interés todos los requisitos relevantes del sistema de gestión ambiental²⁷. Además, la implantación del sistema de gestión ambiental y su seguimiento deben estar correctamente documentados. En lo que a la comunicación se refiere, la organización puede utilizar como referencia la Norma ISO 14063 (“Gestión ambiental. Comunicación ambiental. Directrices y ejemplos”). Por lo que concierne a las obligaciones de documentación, la organización puede hacer uso de la Norma ISO 14033 (“Gestión ambiental. Información ambiental cuantitativa. Directrices y ejemplos”) y de la Norma ISO 14016 (“Environmental management — Guidelines on the assurance of environmental reports”).

5) Operación:

En lo referente a la operación, el apartado 8 expresa que el sistema de gestión ambiental implicará la existencia de un control operacional de las actuaciones que puedan tener una incidencia ambiental. Este control incluirá los procesos contratados de forma externa, lo cual conlleva que la implantación de un sistema de gestión ambiental en una organización tiene una repercusión directa sobre todo el entorno en el que se mueve la organización, impulsando una cultura de lo ambiental en proveedores, suministradores o prestadores de servicios. El plan de control operacional debe incluir procedimientos para dar respuesta a situaciones de emergencia. Aquí, la organización puede apoyarse en dos Normas ISO de la serie 1400, la 14004 (“Sistemas de gestión ambiental. Directrices generales sobre la implementación”) y la 14005 (“Environmental management systems — Guidelines for a flexible approach to phased implementation”).

6) Evaluación del desempeño:

En el apartado 9, alusivo a la evaluación del desempeño, la organización debe tener programado el seguimiento del sistema de gestión ambiental que permita evaluar su eficacia, así como el cumplimiento de sus obligaciones ambientales. La organización debe contar, en este sentido, con un programa de auditorías

²⁷ Sobre la importancia de los grupos de interés en el diseño del sistema de gestión ambiental, vid. DELMAS, Magali. [Stakeholders and Competitive Advantage: the Case of ISO 14001. Production and Operations Management](#), vol. 10, n. 3, 2001, pp. 343-358 (fecha de último acceso: 24-06-22).

internas periódicas del sistema de gestión ambiental y éste, además, debe estar sujeto a revisiones periódicas por parte de la dirección. En este sentido, la organización cuenta como referencia con la Norma ISO 14031 (“Gestión ambiental. Evaluación del desempeño ambiental. Directrices”).

7) Mejora:

El último aspecto se refiere a la mejora. Aquí, el apartado 10 de la norma determina que el sistema de gestión ambiental debe estar orientado a una mejora continua. Así, detectada una situación de no conformidad, deberán existir procedimientos para tomar las acciones correctoras y preventivas que procedan.

Para implantar el sistema de gestión ambiental, la Norma ISO 14001 se basa en el modelo PHVA, que es el seguido por la Norma ISO 9001 y las restantes normas ISO referentes a la implantación de sistemas de gestión. Este modelo nos indica que la organización habrá de seguir un proceso sustanciado en cuatro fases, por este orden: Planificar, Hacer, Verificar y Actuar.

La Norma ISO 14001 está concebida para ser utilizada por cualquier tipo de organización, con independencia del sector del que se ocupe, la actividad que realice o su tamaño, ya sea privada o de carácter público. Así lo indica expresamente su apartado 1.

3. LA CERTIFICACIÓN DE LA CONFORMIDAD CON LA NORMA ISO 14001

3.1 Quién acredita y quiénes certifican: el controvertido papel de la ENAC en el proceso de acreditación

No es misión de la Organización Internacional de Normalización el otorgamiento de certificaciones. Por tanto, no le compete a este organismo certificar si una determinada organización se ajusta o no a la Norma ISO 14001 o la ha implementado correctamente. De hecho, la obtención de esta certificación tampoco es un requisito inherente de la misma. Una organización podría perfectamente, a nivel interno, utilizar la norma para desarrollar su sistema de gestión ambiental sin que el mismo sea auditado por ningún agente externo. Es lo que la propia Norma califica como una “autodeterminación” o “autodeclaración” (apartado 0.5). No obstante, cualquier organización que quiera mostrar al público con transparencia que su sistema de gestión ambiental se ajusta a la norma habrá de someterse a una auditoría ambiental externa que evalúe la conformidad y obtener de la entidad que haya evaluado la conformidad

la correspondiente certificación²⁸. Corresponde a cada Estado establecer los mecanismos para determinar quiénes pueden realizar estas ecoauditorías y otorgar las certificaciones.

En España, la determinación de quién debe ser la institución encargada de acreditar a aquellos organismos que deseen otorgar certificaciones de la conformidad con la Norma ISO 14001 es un tema controvertido. El art. 17 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria²⁹, permitió que la labor de acreditación de organismos de certificación en el sector industrial fuera realizada por “entidades de acreditación”, instituciones sin ánimo de lucro constituidas para tal finalidad e inscritas en el Registro Integrado Industrial previo informe positivo del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial³⁰. Se establecía, con ello, un sistema abierto para la creación de entidades de acreditación que, además, no era incompatible con la posibilidad de que estas entidades pudieran también ser designadas por cada una de las distintas Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Reglamento (CE) n.º 765/2008³¹, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia de mercado relativos a la comercialización de los productos, impuso la exigencia de que existiera un solo organismo nacional de acreditación en cada Estado (art. 4.1)³². En cumplimiento de este Reglamento, el Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre³³, designó a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como el único organismo nacional de acreditación en España, valiéndose, además, del hecho de que, hasta entonces, venía siendo el único existente a estos efectos³⁴. ENAC se erigía, así, en la entidad encargada de acreditar a cualquier organismo que llevase a cabo actividades de evaluación de conformidad y certificación en cualquier sector, tanto en el ámbito regulado, para la certificación del “Mercado CE”, como en el ámbito voluntario, para la certificación del cumplimiento de las normas ISO, de las normas procedentes de la CEN o de cualquier otro sistema de conformidad no obligatorio. La Comunidad Autónoma de Cataluña presentó

²⁸ Junto con la “autodeclaración” y la “certificación”, otra opción de evaluación de conformidad que la propia Norma menciona, es que esta sea realizada por partes que tengan interés en la organización, como, por ejemplo, un cliente respecto a sus proveedores (apartado 0.5). Es lo que se conoce como una auditoría de segunda parte.

²⁹ BOE núm. 176, de 23 de julio de 1992.

³⁰ El art. 17 exige que estas entidades operen sobre la base de la imparcialidad y competencia técnica, y que cuenten con órganos de gobiernos compuestos por una representación equilibrada tanto de la Administración como de las partes interesadas en los procesos de acreditación.

³¹ DOUE núm. 218, de 13 de agosto de 2008.

³² El art. 4.1 Reglamento (CE) n.º 765/2008 dice así: “Cada Estado miembro designará a un único organismo nacional de acreditación”.

³³ BOE núm. 7, de 8 de enero de 2011.

³⁴ Ya desde 1995, la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 220/1995, de 28 de diciembre, le reconocía expresamente a ENAC la condición de “entidad de acreditación”.

ante el Tribunal Constitucional Conflicto positivo de competencia contra este Real Decreto sobre la base de que reconocer a ENAC como la entidad de acreditación de verificadores medioambientales en el sistema EMAC vulneraba sus competencias ejecutivas en materia de medio ambiente. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 20/2014, de 10 de febrero³⁵, dio parcialmente la razón a la Comunidad Autónoma catalana y declaró nula por inconstitucional la disposición final primera del Real Decreto 1715/2010, por fundamentar erróneamente la emanación de dicha norma en la capacidad del Estado para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23ª de la Constitución Española). La resolución del Tribunal Constitucional se sustanció en que no era cometido del Real Decreto 1715/2010 determinar si ENAC debía de actuar en el ámbito de las verificaciones medioambientales a los efectos del certificado EMAS, debiendo ser ello objeto de regulación en un Real Decreto posterior.

La sentencia 20/2014 hay que ponerla en contexto con otras dos resoluciones del Tribunal Constitucional: la STC 33/2005, de 27 de febrero³⁶, y la STC 141/2016, de 21 de julio³⁷. Estas sentencias se dictaron, igualmente, ante sendos Conflictos positivos de competencias interpuestos por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña sobre quiénes deben ser los organismos que acrediten a los verificadores medioambientales a los que les corresponde otorgar los certificados EMAS. El primero de estos Conflictos se interpuso contra el Real Decreto 85/1996, de 26 de enero³⁸. Este Real Decreto, en su artículo 2 establecía que tanto el Estado como cada una de las CC. AA. podían designar entidades de acreditación de verificadores medioambientales, y en su Disposición adicional segunda designaba a ENAC como entidad de acreditación, sin perjuicio de la que designasen las CC. AA. El segundo de los conflictos se interpuso contra el Real Decreto 293/2013, de 5 de abril³⁹, que, derogando el Real Decreto anterior, designaba a ENAC como la única entidad de acreditación de verificadores medioambientales y le encomendaba la supervisión de los mismos (arts. 11 y 12). Tanto la STC 33/2005 como la STC 141/2016 dan, en lo sustancial, la razón a la Generalitat de Cataluña, indicando que el Estado no es competente para designar a la entidad de acreditación y que, por tanto, ENAC no puede desempeñar esta función, en tanto que entidad designada por el Estado, por tratarse de competencias ejecutivas en materia de medio ambiente que corresponden a las Comunidades Autónomas a tenor del art. 149.1.23º CE. Deben ser, por consiguiente, las Comunidades Autónomas las que determinen quiénes serán las entidades de acreditación de los

³⁵ BOE núm. 60, de 11 de marzo de 2014.

³⁶ BOE núm. 69, de 22 de marzo de 2005.

³⁷ BOE núm. 196, de 15 de agosto de 2016.

³⁸ BOE núm. 45, de 21 de febrero de 1996. El Conflicto también se interpuso contra el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre (BOE núm. 32, de 06 de febrero de 1996).

³⁹ BOE núm. 89, de 13 de abril de 2013.

verificadores medioambientales en el sistema EMAS o, en su caso, como indica la última de las sentencias mencionadas, desarrollar entre el Estado y las CC. AA. “fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación” (fundamento jurídico 7º).

La valoración conjunta de las tres sentencias del Tribunal Constitucional analizadas – las SSTC 20/2014, 33/2005 y 141/2016- nos debe conducir a la conclusión de que, si ENAC no puede desarrollar su papel en relación con el certificado EMAS, tampoco podrá hacerlo para la acreditación de las entidades de certificación de la Norma ISO 14001, en base a los mismos argumentos competenciales. El problema que esta doctrina genera es que permitir que sea cada Comunidad Autónoma la que designe a su entidad de acreditación supondría, a mi modesto entender, una contravención de la normativa comunitaria, pues, como se ha indicado anteriormente, el art. 4.1 Reglamento (CE) n.º 765/2008 exige claramente que las entidades de acreditación sean “únicas” en cada Estado⁴⁰. Por ende, con arreglo a la legislación de la U.E., no puede existir más de una entidad de acreditación en cada Estado Miembro. Esta exigencia es también aplicable en el sistema EMAS porque así lo indica el Reglamento que lo regula⁴¹.

En la práctica, la doctrina del TC emanada en la STC 141/2016 no ha tenido consecuencia alguna hasta 2022. Durante los cinco años que van desde 2016 hasta 2022, la situación no ha variado: por un lado, ENAC no ha dejado de prestar su función como entidad de acreditación, tanto a los efectos de la Norma ISO 14001 como en relación con el sistema EMAS⁴². Por otro lado, ninguna Comunidad Autónoma ha designado en este período su propia entidad

⁴⁰ Vid. ampliamente sobre este interesante tema, ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente. La recentralización de competencias en el ámbito de la designación de competencias de entidades de acreditación de los verificadores ambientales. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 40, 2015, pp. 1-53.

⁴¹ El Reglamento (CE) n.º 1221/2009, que regula el certificado EMAS, indica en su art. 28.1 que los Estados Miembros designarán entidades de acreditación “de conformidad con el art. 4 del Reglamento (CE) n.º 765/2008. En “*obiter dicta*”, la STC 141/2016 aborda expresamente la controversia de si atribuir esta competencia a las CC. AA. no supondría una vulneración de la normativa comunitaria argumentando que no sería así porque el art. 28.2 del Reglamento (CE) n.º 1221/2009 prevé expresamente que, en el sistema EMAS, la designación de verificadores medioambientales podría llevarse a cabo mediante un sistema de “autorización” en lugar de mediante un sistema de “acreditación” (fundamento jurídico 7º). Yo, modestamente, lamento discrepar de esta interpretación del Tribunal Constitucional. En efecto, los Estados Miembros tienen la posibilidad de optar por un sistema de autorización en vez de por un sistema de acreditación, pero, en todo caso, el Reglamento arriba mencionado deja claro que debe ser una única entidad por Estado la que se ocupe ya sea de las acreditaciones como de las autorizaciones, y no varias. Dice, literalmente, el art. 28.2 del Reglamento: “*Los Estados Miembros podrán designar un organismo de autorización*”.

⁴² La [siguiente página web](#) informa sobre el proceso de acreditación de los verificadores medioambientales llevado a cabo por ENAC:

de acreditación. En julio de 2022, el Gobierno emana el Real Decreto 486/2022, de 21 de junio⁴³. Este reglamento modifica el Real Decreto 239/2013, de 5 de abril, que es el que regula el certificado EMAS, para establecer un nuevo sistema para designar a la entidad de acreditación en el sistema EMAS. Con arreglo al mismo, serán las CC. AA. las que, de común acuerdo, habrán de determinar el organismo que realice esta función como “entidad de acreditación única” (art. 11.3). El cambio normativo se produce, por un lado, para atender a lo dictado en la STC 141/2016 y que no sea el Estado el que efectúe dicha designación, y, por otro, para que la designación sea compatible con la normativa comunitaria y, por tanto, la atribución de la competencia a las CC. AA. no conduzca a la existencia de más de una entidad de acreditación en el Estado español. Nos encontramos, justo ahora, en un compás de espera, en el que las CC. AA. habrán de proceder a esta designación en la que, a tenor del art. 11.3, habrá de primar el consenso. Las CC. AA. habrán de hacerlo en el plazo de tres meses (Disposición adicional única). El Real Decreto establece que, mientras tanto, ENAC seguirá cumpliendo este cometido (Disposición transitoria única).

El caso es que esta nueva entidad entiendo que no solo debería actuar como entidad para la acreditación de los verificadores ambientales en el sistema EMAS, sino también para acreditar a las entidades de certificación de la Norma ISO 14001. No tendrían sentido que hubiese entidades diferentes para uno y otro caso cuando cumplirían una función muy similar y, además, como se ha expuesto anteriormente, las razones competenciales que han conducido a este nuevo sistema de designación autonómica son aplicables, igualmente, en el caso de la Norma ISO 14001. Nada impediría, por cierto, que las CC. AA. terminaran designando a la propia ENAC, pues el Real Decreto 486/2022 no lo impide, con lo que se evitaría crear una nueva entidad de acreditación.

Mientras la cuestión se aclara y a la expectativa de lo que pueda ocurrir en los próximos meses, hay que decir que conforme al art. 7.1 del Reglamento (CE) n.º 765/2008, la competencia de ENAC es para acreditar a todos aquellos organismos que estén radicados en nuestro país⁴⁴. Hasta la fecha (julio de 2022), ENAC ha acreditado a un total de 24 entidades de certificación en toda España como organismos de evaluación de la conformidad habilitados para realizar actividades de evaluación de conformidad con arreglo a la Norma ISO 14001 y, consecuentemente, para el otorgamiento de certificaciones ambientales basadas en esta norma. Estas entidades de certificación son las siguientes:

⁴³ BOE núm. 168, de 14 de julio de 2022.

⁴⁴ Sobre el papel de ENAC, el proceso de certificación y los organismos de certificación, vid. RIVERA, BEATRIZ. [La acreditación. Una herramienta al servicio de la competitividad empresarial](#). *Economía Industrial*, n. 396, 2015, pp. 43-51 (fecha de último acceso: 19-05-22).

- **ADOK CERTIFICACIÓN, S.L.**
- **AENOR INTERNACIONAL, S.A.**
- **AGENCIA PARA LA CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD Y EL MEDIO AMBIENTE, S.L. (ACCM)**
- **ALL WORLD CERTIFICACIÓN, S.L.**
- **APCER ESPAÑA, S.L.**
- **AUDELCO Auditoría y Certificación, S.A.**
- **BMC ASSURANCE, S.L.**
- **BUREAU VERITAS IBERIA, S.L.**
- **CERNE AUDITORES, S.L.**
- **CERTIFICACIÓN Y CONFIANZA CÁMARA, S.L. (Unipersonal) (CÁMARA CERTIFICA)**
- **CUALICONTROL - ACI, S.A.**
- **DNV GL BUSINESS ASSURANCE ESPAÑA, S.L.**
- **EDUQATIA Investigación y Certificación, S.A.**
- **EUROPEAN QUALITY ASSURANCE SPAIN, S.L. (EQA European Quality Assurance)**
- **ICDQ, INSTITUTO DE CERTIFICACIÓN, S.L.**
- **IGC CERTIFICACIÓN GLOBAL, S.L.**
- **INSTITUTO DE LA CONSTRUCCIÓN DE CASTILLA Y LEÓN**
- **IVAC-INSTITUTO DE CERTIFICACIÓN, S.L.**
- **KAIZEN CERTIFICACIÓN, S.L. (KAIZEN AUDITORÍA Y CERTIFICACIÓN)**
- **LGAI TECHNOLOGICAL CENTER, S.A. (APPLUS)**
- **OCA Instituto de Certificación, S.L. (Unipersonal) (OCA GLOBAL)**
- **SGS INTERNATIONAL CERTIFICATION SERVICES IBÉRICA, S.A.**
- **SISTEMAS Y PROCESOS DE GESTIÓN, CERTIFICACIÓN, S.L.**
- **TÜV RHEINLAND IBERICA INSPECTION, CERTIFICATION & TESTING, S.A.⁴⁵**

Como puede observarse por su denominación, muchas de estas entidades de certificación tienen un carácter internacional y operan, además de en España, en otros países. ENAC diferencia entre 39 tipos diferentes de sectores de actividad, acreditando a cada una de estas entidades para certificar bien

⁴⁵ Esta información puede obtenerse en la [página web de ENAC](#), en el apartado de “buscador de acreditados”, escogiendo la siguiente secuencia: Búsqueda por productos y servicios-Eschema de acreditación-Certificación de sistemas de gestión-Eschema de certificación-Gestión ambiental (ISO 14001).

cualquier tipo de organización o solo para aquellas que actúen en determinados sectores de actividad⁴⁶.

Además de estas entidades de certificación, ENAC reconoce la actuación en España, en régimen de reciprocidad, de otros organismos radicados fuera de España acreditados por entidades de acreditación de otros Estados sobre la base del principio “*Accredited Once, Accepted Everywhere*”. En este sentido, la Disposición adicional única del Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, reconoce las actuaciones en España de cualquier otro organismo de evaluación de la conformidad acreditado por las entidades de acreditación designadas por los distintos países miembros de la Unión Europea en aplicación del Reglamento (CE) n.º 765/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de julio de 2008, tal y como exige el art. 11.2 de este Reglamento comunitario. Además, ENAC forma parte de pleno derecho de la “Cooperación europea para la Acreditación” -“European cooperation for Accreditation” (EA)-, en inglés. Creada en 1997 con sede en los Países Bajos, la “EA” es el organismo internacional de carácter privado al que la Unión Europea reconoce oficialmente como el organismo encargado de determinar la competencia de las entidades nacionales de acreditación mediante una evaluación por pares, en virtud de los arts. 10 y 11 del Reglamento (CE) n.º 765/2008. Así lo indica expresamente el art. 14.6 de esta norma⁴⁷. Del mismo forman parte, como miembros natos, todas las entidades de acreditación designadas por cada uno de los Estados Miembros de la Unión Europea que superen el proceso de evaluación por pares, en virtud del art. 4.10 del Reglamento (CE) n.º 765/2008. Pero, además, también son miembros, las entidades de acreditación de otros

⁴⁶ A modo de ejemplo, mencionamos los 10 primeros sectores de actividad que utiliza ENAC para otorgar las acreditaciones referentes a la Norma ISO 14001:

1. Agricultura, caza, pesca y silvicultura.
2. Minería e industrias extractivas.
3. Productos alimenticios, bebidas y tabaco.
4. Industria textil y confección.
5. Industria del cuero y del calzado.
6. Industria de la madera y el corcho (excepto muebles); cestería, espartería.
7. Fabricación de pasta papelera, papel y cartón.
8. Edición.
9. Artes gráficas y reproducción de soportes grabados.
10. Coquerías y refino de petróleo.
11. ...

⁴⁷ El art. 14 del Reglamento (CE) n.º 765/2008 exige, para hacer efectivo este papel de la EA, un acuerdo marco de colaboración entre la Comisión Europea y la EA. Este acuerdo (“*Framework Partnership Agreement*” -FPA- en inglés) se firmó en 2009, entrando en vigor el 1 de enero de 2010 para un período de cuatro años y ha venido renovándose por idénticos períodos hasta la fecha de hoy. Puede accederse al texto del acuerdo a través del [siguiente enlace](#).

Estados europeos (v. gr., Albania, Noruega o Montenegro) e incluso de algunos Estados de oriente medio (v. gr., Israel o Jordania) y África (v. gr. Túnez o Argelia), hasta conformar un total de 49 miembros. Uno de sus objetivos es el mutuo reconocimiento de las acreditaciones que cada uno de los miembros expidan dentro del denominado “EA Multilateral Agreement” (MLA). Igualmente, ENAC es miembro de las dos principales organizaciones internacionales de entidades de acreditación a nivel mundial: la ILAC y el IAF. Estas organizaciones establecen estándares de funcionamiento y de calidad para las entidades de acreditación de los diferentes países, al objeto de que sus procesos de acreditación sean homologables. Todos sus miembros se reconocen mutuamente las acreditaciones que emanen, permitiendo que los organismos acreditados puedan actuar más allá de sus fronteras y, al mismo tiempo, que las certificaciones de conformidad que expidan sean reconocidas internacionalmente⁴⁸.

Hay que decir, no obstante, que, al arbitrar la Norma ISO 14001 un procedimiento que es de carácter voluntario, hipotéticamente, podrían existir entidades de certificación que otorgaran certificados de la conformidad con la Norma que no estuviesen acreditados por ENAC ni por ningún otro organismo equivalente. A efectos legales, estos certificados tendrían la misma validez. Sin embargo, en la práctica, de cara a terceros, serían certificados con un valor relativo pues no estarían avalados por las entidades de acreditación y, por tanto, carecerían de las garantías de estándares de calidad que estas entidades proporcionan⁴⁹.

⁴⁸ La ILAC (Organización Internacional para Organismos de Acreditación, “International Laboratory Accreditation Cooperation”, en inglés) y el IAF (Foro Internacional de Acreditación, “International Accreditation Forum”, en inglés) son asociaciones internacionales compuestas por las entidades de acreditación de organismos de evaluación de la conformidad de los diferentes países. Al ser ENAC la única entidad de acreditación existente en España es, por tanto, la única asociación española que forma parte de la ILAC y del IAF. La ILAC, con 104 miembros, tiene como finalidad establecer estándares para la acreditación de entidades que actúan como laboratorios de calibración, laboratorios de ensayos, laboratorios clínicos y organismos de inspección. Por su parte, el IAF, con 88 miembros, actúa en referencia a la acreditación de entidades que certifican sistemas de gestión, productos, servicios y personal.

⁴⁹ Sobre los procesos de certificación de la calidad, vid. MIRANDA GONZÁLEZ, Francisco Javier; CHAMORRO MERA, Antonio y RUBIO LACOPA, Sergio. [Clarificando el concepto de certificación. El caso español](#). *Boletín Económico de ICE*, n. 2825, 2004, pp. III-XVI (fecha de último acceso: 20-05-22).

3.2 El proceso de certificación de la conformidad con la norma ISO 14001 y su nivel de implantación

Cualquier organización podrá contratar los servicios de cualesquiera de las entidades de certificación acreditadas para solicitarles que analicen su sistema de gestión ambiental y certifiquen la conformidad del mismo con la Norma UNE-EN ISO 14001:2015.

La Norma ISO 14001 otorga un gran margen de laxitud a las entidades de certificación sobre cómo auditar a las organizaciones que quieran ser certificadas. La norma se limita a establecer unos estándares formales a los que debe ajustarse el sistema de gestión ambiental, pero no va más allá. Esta laxitud se potencia, además, con el abundante uso que la Norma hace de los términos “debería” o “puede”, que, como la Norma indica en su apartado 0.5, al contrario que el término “debe”, no expresan requisitos exigibles al sistema sino meras “recomendaciones” o “posibilidades”. Esto significa que es, a la postre, cada entidad de certificación la que diseña el sistema de ecoauditorias al que se someterá la organización en cuestión y los requisitos sustantivos que tendrá que cumplir para obtener el certificado.

Así, por ejemplo, en lo que se refiere a la vigencia de la certificación otorgada, la norma ISO 14001 no contiene previsiones al respecto. De la misma cabe deducir que estas no podrán tener una vigencia indefinida porque ello iría en contra del espíritu de mejora continua que constituye uno de los pilares en los que se deben sustentar los sistemas de gestión ambiental, como se expuso en el epígrafe anterior. Sin embargo, el plazo de vigencia de cada certificado se deja al criterio de la entidad de certificación que los otorga. Como regla general, no obstante, se ha extendido conceder los certificados para un plazo de tres años, debiéndose renovar pasados los mismos, para períodos de igual duración. Como veremos más adelante, es el mismo plazo de vigencia que tienen los certificados EMAS. En todo caso, en el certificado que se expida a la organización figurará dicho plazo de vigencia, especificándose la fecha de emisión y la fecha de caducidad del mismo, para que, cuando se exhiba como parte de la política de transparencia de la organización, sea de general conocimiento por el público.

Otro tanto ocurre con la presentación de informes periódicos por parte de la organización certificada o la realización de auditorías de seguimiento en el período de tiempo entre renovaciones. También es cometido de la entidad de certificación diseñar estos aspectos. La tendencia es que estos seguimientos sean de periodicidad anual.

Siendo, además, la Norma aplicable a cualquier tipo de organización y pudiendo ser éstas, por tanto, sumamente variadas, es lógico pensar que las entidades de certificación confeccionarán sus productos dependiendo del tipo de organización que quiera ser certificada: el ámbito de actuación de la misma, si se trata de empresas, de industrias o de organismos públicos, su mayor o menor tamaño, etc. Por otra parte, la organización a certificar podrá solicitar la conformidad para todos los servicios de la misma o solo para algunos de ellos, debiéndose indicar con claridad en el propio certificado expedido por la entidad de certificación los servicios que han sido auditados y el alcance del sistema de gestión ambiental implantado.

Por último, a efectos incluso de diseño, tampoco existe un modelo estándar de certificado, de logotipo o de distintivo que se derive de la Norma ISO 14001. Cada entidad de certificación diseñará el suyo propio, pudiendo, incluso, contar con su propia marca⁵⁰. El certificado señalará con nitidez cuál ha sido la entidad de certificación que lo ha otorgado, con su sello o logo identificativo, e indicará que se trata de una entidad acreditada por ENAC⁵¹ (la llamada “Marca de ENAC”) o, en su caso, por otra entidad de acreditación equivalente⁵².

Esta flexibilidad que presenta la Norma ISO 14001 permite que las entidades de certificación compitan entre ellas para ofrecer el producto de ecoauditoría más atractivo. Cada organización que desee ser certificada cuenta con una oferta variada y escogerá libremente a la entidad de certificación valorando criterios como el sistema de ecoauditoría a llevar a cabo y en qué medida este se ajusta o no a la dinámica de la organización, la calidad del producto, el nivel de excelencia y prestigio de la entidad de certificación, su mayor o menor rigurosidad a la hora de otorgar las certificaciones, el precio de sus servicios, etc.

La organización ISO proporciona informes periódicos sobre el número de organizaciones certificadas con arreglo a la Norma ISO 14001. El último de estos informes es de 2020⁵³. Con arreglo al mismo, hasta 2020 se habían

⁵⁰ Así, por ejemplo, en el caso de AENOR, la certificación otorgada por esta conlleva la licencia de uso de su marca “Gestión Ambiental”.

⁵¹ Como indicativo de que la entidad de certificación ha sido acreditada por ENAC, el certificado contendrá la llamada Marca de ENAC/Certificación, acompañada del código asignado por ENAC a dicha entidad. Igualmente, figurará el sello del IAF.

⁵² ISO contiene dos Normas que pueden ser utilizadas por las entidades de certificación para sus ecoauditorías. Se trata de la Norma ISO 14015 (“Gestión ambiental. Evaluación ambiental de sitios y organizaciones”) y la Norma ISO 14065 (“Principios generales y requisitos para los organismos que realizan la validación y la verificación de la información ambiental”).

⁵³ Puede consultarse en el [siguiente enlace](#).

otorgado en todo el mundo un total de 348.218 certificaciones correspondiente a 569.518 establecimientos, posicionándose la Norma ISO 14001 como la segunda en número de certificaciones de sistemas de gestión ISO, tan solo por debajo de las certificaciones otorgadas en base a la Norma ISO 9001, aunque a bastante distancia de esta, que contaba en 2020 con 916.842 certificaciones.

Respecto a España, el número de certificaciones hasta 2020 fue de 12.584, correspondientes a 26.283 establecimientos. Esto sitúa a nuestro país como el 4º del mundo y el 2º de la Unión Europea en número de certificaciones, tan solo por detrás de China (168.129), Japón (17.804) e Italia (16.858). Estos datos ponen de manifiesto la extraordinaria acogida que está teniendo esta Norma dentro de nuestras fronteras. Por sectores, prácticamente cualquier sector de actividad está representado (todo tipo de industrias, empresas de prestación de servicios, Administraciones Públicas, empresas de transportes, sector financiero, sector farmacéutico, sector sanitario, centros educativos, editoriales, etc.), lo cual es manifestación de la ductilidad de la Norma. No obstante, aquellos sectores donde existe un mayor número de certificaciones son en el sector de la construcción, en los talleres de reparación de vehículos y en el sector metalúrgico. Estos datos de España por sectores son equiparables a la media mundial.

4. BENEFICIOS DERIVADOS DE LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL, DE LAS CERTIFICACIONES AMBIENTALES Y DE LAS ECOETIQUETAS

Decía el conocido fabricante de automóviles Henry Ford a principios del siglo XX que un negocio que solo sirva para ganar dinero es un mal negocio⁵⁴. Las empresas y organizaciones se insertan en la trama social y forman parte de ella. Por tanto, todas tienen una responsabilidad que va más allá del ámbito estrictamente económico. Es lo que se ha venido a llamar la responsabilidad social corporativa, cada vez más en boga⁵⁵. Los instrumentos de fomento de la calidad ambiental basados en la implantación de sistemas de gestión ambiental forman parte de este compromiso ético ineludible que contribuye a construir sociedades mejores y más cohesionadas. Con esto en mente, la adopción de estos instrumentos representa toda una actitud, toda una filosofía corporativa basada en el pleno convencimiento de que el compromiso con el planeta es el único camino posible.

⁵⁴ “A Business That Makes Nothing but Money Is a Poor Business” - Henry Ford (1863-1947).

⁵⁵ Sobre la llamada RSC (Responsabilidad Social Corporativa), vid. RODRÍGUEZ JOVER, Aránzazu. *Responsabilidad social corporativa*. España: IC Editorial, 2019, p. 403.

4.1 Ventajas y beneficios para las organizaciones⁵⁶

Pero, además, la experiencia acumulada a lo largo de las últimas décadas ha puesto de manifiesto que la implantación de sistemas de gestión ambiental en las organizaciones y su correspondiente certificación a través de instrumentos como el analizado -la Norma ISO 14001-, e, igualmente, a través de otros similares o coincidentes, como el certificado EMAS, la etiqueta ecológica comunitaria (ecoetiqueta, ecoflor o *ecolabel*)⁵⁷, los certificados FSC y PEFC⁵⁸ o el etiquetado comunitario de los productos ecológicos de carácter alimenticio⁵⁹,

⁵⁶ Sobre este tema, vid. HAMSCHMIDT, Jost and DYLLICK, Thomas. ISO 14001: Profitable? Yes! But Is It Eco-Effective? *Greener management international*, n. 34, 2001, pp. 43–54. Igualmente, LANZINI, Pietro. How Does EMAS Affect Organisations? Efforts and Competitive Rewards? Analysis of the Drivers, Barriers and Benefits Connected with the EU Scheme. *The Center for Research on Energy and Environmental Economics and Policy at Bocconi University, Working Paper Series*, n° 28, 2010, pp. 1-28. RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, Sonia. El fomento de la ecoauditoría como estrategia interventora. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 119, 2003, pp. 375-392. DELMAS, Magali. [Barriers and Incentives to the Adoption of ISO 14001 by Firms in the United States](#). *Duke Environmental Law & Policy Forum*. Vol. 11, n. 1, 2000, pp. 1-38 (fecha de último acceso: 24-06-22).

⁵⁷ La ecoetiqueta comunitaria fue implantada por las instituciones comunitarias en 1992, con la aprobación del Reglamento (CEE) 880/92/CEE, del Consejo, de 23 de marzo (DOCE núm. 99, de 11 de abril de 1992). En la actualidad, se encuentra regulada en el Reglamento (CE) 66/2010, del Parlamento y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (DOUE núm. 27, de 30 de enero de 2010), relativo a la etiqueta ecológica de la UE. El Real Decreto 234/2013, de 5 de abril (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2013) establece las disposiciones para la aplicación del Reglamento en España. Sobre este instrumento, puede verse LOZANO CUTANDA, Blanca. [El futuro de la ‘flor europea’: la nueva etiqueta ecológica de La UE](#). *Revista catalana de dret ambiental*, vol. 1 (1), 2010, pp. 1-16 (fecha de último acceso: 25-05-22).

⁵⁸ Los certificados FSC (*Forest Stewardship Council*) y PEFC (*Programme for the Endorsement of Forest Certification*) van, ambos, dirigidos a certificar la implantación de sistemas de gestión ambiental sostenibles en organizaciones dedicadas a la obtención de madera o a la fabricación de productos procedentes de la madera. Sobre el FSC, puede verse COOK, William; TURNHOUT, Esther and VAN BOMMEL, Séverine. [Performing an FSC Audit](#). *Journal of organizational ethnography*, n. 10.3, 2021, pp. 274–288 (fecha de último acceso: 25-05-22). Sobre el PEFC, puede verse CADMAN, Timothy. [Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes](#). En: *Quality and Legitimacy of Global Governance*. International Political Economy Series. Londres: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 109-140 (fecha de último acceso: 25-05-22).

⁵⁹ El etiquetado comunitario de los productos ecológicos de carácter alimenticio se reguló por primera vez en el Reglamento (CEE) n° 2092/1991 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios (DOCE núm. 198, de 22 de julio de 1991). En la actualidad, se encuentra regulado en el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos (DOUE núm. 150, de 14 de junio de 2018). Sobre el etiquetado, puede verse AGUIRRE GARCÍA, Ma Belén. El sector de los alimentos ecológicos: regulación y etiquetado ecológico. *Pecunia*, n. 22, 2016, pp. 95-119.

por citar los más relevantes⁶⁰, proporcionan claras ventajas y beneficios a las propias organizaciones⁶¹. Estos son de tal calado que lo que a primera vista podría interpretarse como un coste, se torna para muchas de ellas, a la postre, en una inversión. Señalemos las principales ventajas y beneficios, algunos de ellos, obvios, pero otros, no tanto:

a) Una publicidad positiva y una mejora de la imagen:

El más evidente de los beneficios es la publicidad positiva que las organizaciones certificadas experimentan, haciendo que sus bienes y servicios resulten más atractivos para sus grupos de interés y para una sociedad que cada vez tiene más conciencia ambiental. El colectivo de consumidores dispuestos a pagar, incluso, un poco más con tal de tener la garantía de que la organización que proporciona el producto o servicio ha hecho un esfuerzo por minimizar su impacto ambiental y su huella ecológica se incrementa día a día. Por tanto, este aumento de la clientela potencial asociado a una buena estrategia de *marketing* puede hacer rentable la inversión que la implantación del nuevo instrumento de fomento representa y situar a la empresa en una mejor posición en el mercado. Paralelamente, en un mundo en que las relaciones entre las empresas y la sociedad en su conjunto son cada vez más complejas y poliédricas, la certificación ayuda a que estos vínculos se estrechen y a fortalecer la fidelización de la clientela con una determinada marca. Por otro lado, puesto que la certificación también está muy extendida entre instituciones públicas, para ellas, proyectar una buena imagen hacia la ciudadanía y obtener una mejor reputación resultan primordiales.

La ventaja competitiva que las certificaciones o etiquetas ambientales pueden aportar está principalmente vinculadas a dos elementos: el primero es el nivel de conocimiento que la potencial clientela o el público en general tenga de la certificación ambiental en cuestión. En este sentido, hay certificaciones ambientales que tienen una mayor proyección que otras. Ya he destacado como la Norma ISO 14001 goza de un nivel de difusión bastante extendido, mayor,

⁶⁰ Dejamos al margen otros sistemas de etiquetado como son las etiquetas comunitarias de eficiencia energética de productos y en edificaciones por no ser de carácter voluntario sino obligatorio.

⁶¹ Son numerosas las publicaciones que han analizado las ventajas y beneficios que proporcionan estos instrumentos. Puede verse una revisión de la literatura académica al respecto en los siguientes trabajos: CAMILLERI, Mark Anthony. [The Rationale for ISO 14001 Certification: A Systematic Review and a Cost–Benefit Analysis](#). *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, vol. 29, issue 4, July, 2022, pp. 1067-1083 (fecha del último acceso: 30-08-22). BOIRAL, Olivier; GUILLAUMIE, Laurence; HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki, & TAYO TENE, Christian. [Adoption and outcomes of ISO 14001: A systematic review](#). *International Journal of Management Reviews*, vol. 20, issue 2, April, 2018, pp. 411-432 (fecha del último acceso: 30-08-22).

por ejemplo, que el certificado EMAS. Igualmente, hoy día, el etiquetado comunitario de los productos ecológicos es perfectamente reconocible por un porcentaje muy amplio de los consumidores, mientras que otros sellos, como pueden ser la ecoflor, el FSC, el PEFS no tienen tanta difusión. El segundo factor es la manifestación exterior que la organización haga de que posee la certificación, lo cual está muy vinculado a los objetivos de comunicación que la implantación de los sistemas de gestión ambiental implica.

b) Un mejor funcionamiento de las organizaciones:

Es un hecho constatado que una organización sometida a permanentes auditorías ambientales funciona mejor. El chequeo constante que la auditoría implica permite detectar fallos en el sistema de funcionamiento y corregirlos. También está probado que representa una significativa reducción de incidentes negativos. Todo ello puede ir asociado a una mejora de la productividad y a que la organización encuentre nuevas líneas de innovación.

c) Una mayor eficiencia:

La mayor eficiencia y eficacia en el funcionamiento de la organización que se alcanza con la certificación puede traducirse en un ahorro en el uso y consumo de recursos naturales (agua, energía, etc.) o de materias primas, así como en una optimización de la logística.

d) Un personal más capacitado y comprometido:

Como se ha indicado en el epígrafe 2º, la involucración del personal es un requisito “sine qua non” para la implantación de la Norma ISO 14001 (apartado 7 de la misma). Esa implicación activa del personal, acompañada de una formación adecuada, también es destacada en el art. 1 del Reglamento EMAS III (Reglamento (CE) n.º 1221/2009). La dinámica de mejora continuada suele conducir a cambios importantes de mentalidad en el propio personal que repercuten en un mayor nivel de compromiso corporativo de este. El ambiente de trabajo, por tanto, tiende a mejorar. Esto puede dar lugar a un doble fenómeno positivo: por una parte, la fidelización del personal con la organización que fortalece su capacidad de retención del mismo y, por otra, que la organización esté más capacitada para atraer nuevo talento.

e) La garantía del cumplimiento de la legislación ambiental:

Los instrumentos de fomento insisten especialmente en que el funcionamiento de la organización ha de garantizar en todo momento el cumplimiento escrupuloso de la legislación ambiental⁶². De hecho, el respeto de la normativa

⁶² A las exigencias de cumplimiento de la normativa ambiental y de cualquier otra aplicable a la organización se refiere expresamente el apartado 6.1.3 de la Norma ISO 14001, bajo el

ambiental actúa como un punto de partida para implantar el sistema de gestión ambiental y obtener la certificación pues el objetivo y razón de ser de estas técnicas es siempre ir más allá de la exigencia legal. En todo caso, a las organizaciones les va a exigir incrementar los esfuerzos para asegurarse de que todo está en orden y que no hay riesgo de que como consecuencia de una inspección puedan derivarse sanciones ambientales. Y ello es, sin duda, un valor añadido que da tranquilidad mental a los responsables.

f) Un mejor posicionamiento en el entorno empresarial:

Los instrumentos de fomento tienden, también, a mejorar, las relaciones de la organización con su entorno pues crean un marco de confianza en la gestión que, sin duda, resulta beneficioso. No es infrecuente que las empresas con certificados ambientales exijan a sus proveedores o suministradores que también obtengan dichos certificados, o que solo trabajen con otras organizaciones con similares estándares ambientales. La certificación ambiental, por tanto, puede abrir las puertas a estas esferas de negocios -o, al menos, evitar que se cierren-, ampliando las oportunidades de mercado. Si la organización certificada aspira a realizar encargos para las Administraciones Públicas, la certificación le permitirá cumplir los estándares de la contratación pública ecológica y acceder a este importante nicho de mercado, como analizaré con detalle en el siguiente apartado de este trabajo.

g) Un ahorro en los sistemas de garantías de la responsabilidad ambiental:

Son muchas las organizaciones que concertan sistemas de garantías para responder de los daños ambientales que pudieran derivarse de sus actuaciones, en algunos casos, porque así lo exige la legislación, en otros, con carácter voluntario, para poder afrontar las indemnizaciones que pudieran serles reclamadas. Las posibilidades de obtener dichas garantías se amplían para aquellas organizaciones que cuenten con certificaciones ambientales, de la misma manera que tiende a reducirse el importe a pagar por las mismas. Así, por ejemplo, las primas a abonar por la concertación de seguros de responsabilidad ambiental. Ello es lógico porque una organización que cuenta con un sistema de gestión ambiental certificado tiende a tener un menor riesgo de causar daños ambientales.

título “Requisitos legales y otros requisitos”. Por su parte, el Reglamento EMAS III (Reglamento (CE) n.º 1221/2009) dice en su artículo 4.4: “Las organizaciones proporcionarán pruebas materiales o documentales de que cumplen todos los requisitos legales aplicables en materia de medio ambiente”.

h) Un más fácil acceso a los mercados financieros:

Todos los anteriores factores contribuyen a la solidez de las organizaciones, a una mayor rentabilidad y a un incremento de sus perspectivas de futuro. Esto posibilita un mejor acceso a instrumentos financieros de carácter bancario como pueden ser los créditos para acometer inversiones o cualquier otra finalidad. Muy especialmente, la implantación de sistemas de gestión ambiental y las certificaciones ambientales pueden ser la puerta de entrada para acceder a la financiación de inversiones consideradas ambientalmente sostenibles en los términos que expondré en el siguiente epígrafe de este artículo.

Paralelamente, la estabilidad financiera de la organización puede ser un atractivo para el potencial accionariado y, si se trata de organizaciones que cotizan en bolsa, para mejorar su comportamiento bursátil.

i) La unión hace la fuerza: la interconectividad entre los diferentes instrumentos:

Con el tiempo y su consolidación, estos instrumentos que estoy analizando se han confeccionado para que estén interconectados, de tal manera que existan pasarelas entre los mismos que hacen que sus beneficios sean exponenciales. Esto significa que la utilización de uno de ellos de manera exitosa por parte de una organización facilita que esta pueda adaptar otro u otros, reforzando su sistema de gestión ambiental⁶³. Así, como señalábamos en el epígrafe anterior, existe una clara conexión entre la Norma ISO 14001 y la Norma ISO 9000, lo que permite que una vez obtenida una certificación en base a una de ellas, sea más sencillo obtener la otra. En el caso de la EMAS, uno de los elementos que motivó el paso de la EMAS I, de 1993, a la EMAS II, en 2001, y esta, a su vez, a la EMAS III, de 2009, fue, precisamente, integrar la Norma ISO 14001 dentro del sistema EMAS, para que una organización que tuviera una certificación en base a la primera pudiera obtener el certificado EMAS simplemente añadiendo una serie de aspectos adicionales⁶⁴. Como quiera que la versión actual de esta Norma es de 2015, posterior al EMAS III, lo correcto es que en una futura modificación del Reglamento EMAS, este se remita a dicha versión y no a la anterior de 2004. También hay cierta conexión entre EMAS y la etiqueta ecológica comunitaria pues el tener aquel permite ahorrar un 20% en el canon de solicitud para obtener la *ecolabel*⁶⁵.

⁶³ Vid, sobre este tema, LEÓN VELÁZQUEZ, *Gloria del Pilar*. [Análisis de percepción de la integración de sistemas de gestión](#). *Signos*, vol. 10, n. 1, 2018, pp. 139-156 (fecha de último acceso: 24-06-22).

⁶⁴ Dice, concretamente, el Anexo II del Reglamento (CE) 1221/2009: “Los requisitos del sistema de gestión medioambiental aplicables con arreglo a EMAS son los establecidos en la sección 4 de la norma EN ISO 14001:2004”.

⁶⁵ Anexo III.1 del Reglamento (CE) 66/2010.

Estas conexiones y pasarelas entre los diferentes instrumentos son sumamente positivas porque hacen que los sistemas de gestión ambiental adoptados por las organizaciones sean más robustos y poliédricos sin necesidad para ellas de enfangarse en engorrosos procesos burocráticos. Por tanto, debería continuarse en esta tendencia.

j) Una última consideración:

En 2009, la Comisión Europea encargó un estudio en el que se realizara un análisis de los costes y beneficios para las organizaciones de la implantación del certificado EMAS⁶⁶. Sus resultados fueron publicados en el apartado III del anexo de la Decisión de la Comisión Europea de 4 de marzo de 2013 por la que se establece la Guía del Usuario para el certificado EMAS III⁶⁷. Sus datos pueden perfectamente extrapolarse a la implantación de la Norma ISO 14001 o de otros sistemas de gestión ambiental de similar naturaleza. El estudio se basó en encuestas realizadas a organización que habían obtenido el certificado EMAS. Estas valoraron como aspectos más positivos de la certificación el ahorro de energía y recursos (21%), la reducción de incidentes negativos (18%) y la mejora de las relaciones con las partes interesadas (17%). Junto con ellos, también salieron a relucir beneficios como el aumento de las oportunidades de mercado, la mejora de la productividad, los ahorros financieros o la mejora de la contratación y capacidad de retención del personal. El informe resaltó que las organizaciones dejaron constancia de que simplemente el ahorro de energía que la certificación suele traer consigo compensaba los gastos que esta implica, con cuantías que, en el caso de grandes empresas pueden alcanzar los 400 000 € anuales. Igualmente, se puso de manifiesto que, aunque los costes que la certificación va a representar varían sustancialmente de una organización a otra, pues dependen de muchos factores, se estimaba que las organizaciones recuperaban la inversión llevada a cabo en el breve plazo de entre uno y dos años.

4.2 ¿Una posible exoneración o atenuación de la responsabilidad penal? Los “*compliance programs*”

En 2010, se incluyó en el sistema penal español la responsabilidad penal de las personas jurídicas, en virtud de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio⁶⁸, añadiéndose al Código Penal el art. 31 bis. Esta responsabilidad es exigible únicamente en relación con aquellos delitos que la tengan expresamente

⁶⁶ El estudio es el siguiente: MILIEU Ltd and RISK and POLICY ANALYSIS Ltd. [*Study on the Costs and Benefits of EMAS to Registered Organisations. Final report.*](#) Unión Europea, 2009, 186 p. (fecha de último acceso: 26-05-22).

⁶⁷ DOUE núm. 76, de 19 de marzo de 2013.

⁶⁸ BOE núm. 152, de 23 de junio de 2010.

prevista, y no con carácter genérico para cualquier tipo de delito. Entre estos delitos en los que pueden incurrir las personas jurídicas se encuentran los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, pues así lo indica expresamente el art. 328 del Código Penal. En 2015, la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo⁶⁹ introdujo una interesante modificación del art. 31 bis del Código Penal en virtud de la cual, una persona jurídica puede quedar exenta de responsabilidad penal si “*ha adoptado y ejecutado con eficacia, antes de la comisión del delito, modelos de organización y gestión que incluyen las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión*” y la persona física que ha cometido el delito han eludido fraudulentamente dichos modelos (art. 31 bis 2.1ª y 4). La exoneración se hace depender de la concurrencia de toda una serie de circunstancias que se indican en el apartado 31.bis 2, mas, en caso de no concurrir todas ellas, sino solo algunas, la responsabilidad podría quedar atenuada. Aunque esta medida está principalmente pensada para delitos de carácter corporativo (v. gr., fraudes, blanqueo de capitales, etc.), es procedente plantearse si la implantación de un sistema de gestión ambiental del tenor del previsto en la Norma ISO 14001 o similar por parte de una organización puede servir de base para la aplicación del art. 31 bis del Código Penal y que la organización quede exenta de responsabilidad penal por la comisión de delitos ambientales o que dicha responsabilidad se atenúe. Para contestar a esta pregunta debemos remitirnos al apartado 5 del art. 31 bis, que exige que estos modelos de organización y gestión -los llamados “programas de cumplimiento normativo” o, en terminología anglosajona, “*compliance programs*”- sean de unas determinadas características, en líneas generales:

1. **Que se identifiquen las actividades en cuyo ámbito pueden ser cometidos los delitos que se quieren prevenir.**
2. **Que el modelo prevea protocolos y procedimientos de toma de decisiones y ejecución de las mismas.**
3. **Que el modelo establezca cómo gestionar recursos financieros específicos para evitar la comisión de los delitos en cuestión.**
4. **Que el modelo prevea sistemas para informar a los poderes públicos competentes de situaciones de riesgo o de incumplimientos.**
5. **Que el modelo incorpore un sistema de disciplina interna.**
6. **Que el modelo esté sujeto a una verificación periódica y a eventuales modificaciones que garanticen un funcionamiento óptimo⁷⁰.**

⁶⁹ BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

⁷⁰ Sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas, la interpretación del 31 bis del Código Penal y, específicamente, los requisitos que deben tener los *compliance programs* para

Como puede apreciarse, la mayoría de estos requisitos resuenan con aspectos que deben incorporar los sistemas de gestión ambiental implantados con arreglo a la Norma ISO 1400, tal y como ha sido analizada en el epígrafe 2 de este artículo. No obstante, los aspectos incluidos en los puntos 4 y 5 no aparecen recogidos con este nivel de explicitud en la Norma ISO 14001. Por lo que se refiere al punto 4, esta Norma no exige explícitamente que el sistema de gestión ambiental contenga mecanismos que hagan obligatorio “*informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención*”. Como indica la Circular de la Fiscalía General del Estado 1/2016, de 22 de enero, ello implica, como mínimo, que el *compliance program* incorpore la existencia de “*canales de denuncia de incumplimientos internos o de actividades ilícitas*” de la organización, así como un sistema de protección específico de los denunciantes a prueba de represalias. En lo que concierne al punto 5, la Norma ISO 14001 tampoco va tan lejos como para exigir que existan en la organización sistemas de disciplina interna que sancionen el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo⁷¹. La conclusión que debemos extraer es que la incorporación de la Norma ISO 14001 en una organización puede ser la base para que la organización excluya su responsabilidad penal en aplicación del art. 31 bis del Código Penal, pero solo si el sistema de gestión ambiental se refuerza debidamente para cubrir todos y cada uno de los requisitos que exige el apartado 5 de este artículo, muy especialmente los puntos 4 y 5 del mismo⁷². Si no los cumpliera al 100%, podría, no obstante, ser tenido en cuenta cuanto menos a los efectos de atenuar la responsabilidad. Similar reflexión podemos formular con relación al certificado EMAS. Para tener una mayor certeza de que el sistema se ajusta a lo exigido en el art. 31 bis, las organizaciones pueden utilizar como referencia la Norma ISO 37301 “Sistemas de gestión del compliance. Requisitos con orientación para su uso”. Esta norma, aprobada en abril de 2021 con este objetivo, es, además, una norma concebida para su certificación⁷³. En todo caso, me hago eco de la reflexión que, respecto a los *compliance programs* formula la Fiscalía General de Medio Ambiente en su Circular 1/2016, de 22 de enero:

que la responsabilidad quede exonerada o atenuada, es fundamental acudir a la [Circular de la Fiscalía General del Estado 1/2016, de 22 de enero](#). Igualmente, LLEDÓ BENITO, Ignacio. *Corporate compliance: la prevención de riesgos penales y delitos en las organizaciones penalmente responsables*. 1st ed. Madrid: Dykinson, 2018.

⁷¹ En lo que se refiere al punto 3, la Norma ISO 14001 contempla la necesidad de que el sistema de gestión ambiental incluya los recursos financieros necesarios para su mantenimiento (apartado 4.4.1). El punto 3 del art. 31 bis 5 del Código Penal va un poco más allá para exigir que haya recursos financieros adecuados dirigidos expresamente a impedir la comisión de los delitos.

⁷² Sobre este tema, vid. MARTÍNEZ REYES, Johana. [Alcance de la Norma ISO 14001: 2015 como Programa de Compliance Ambiental](#). *Observatorio Medioambiental*, vol. 23, 2020, pp. 63-82 (fecha de último acceso: 31-06-22).

⁷³ La Norma ISO 37301 es una versión mejorada y certificable de la Norma ISO 19600:2014, a la que sustituye. Cuenta con una versión en español adoptada por UNE, la UNE-ISO 37301:2021.

“muchas empresas se han dotado y se dotarán de completos y costosos programas con la única finalidad de eludir el reproche penal pero, más allá de su adecuación formal a los requisitos que establece el Código Penal, tales programas no pueden enfocarse a conseguir este propósito sino a reafirmar una cultura corporativa de respeto a la Ley, donde la comisión de un delito constituya un acontecimiento accidental y la exención de pena, una consecuencia natural de dicha cultura”.

Beneficios para la comunidad

Pese a lo analizado anteriormente, no podemos perder la perspectiva. Es importante que las organizaciones obtengan beneficios de los sistemas de gestión ambiental porque así estarán motivados a implementarlos y obtener su certificación, pero, por encima de estos, los instrumentos de fomento de la calidad ambiental se constituyen para satisfacer necesidades de carácter público. Principalmente, estas son las siguientes:

a) Un incremento de los estándares de protección ambiental:

Aunque herramientas como la Norma ISO 14001 o el certificado EMAS no establecen objetivos de desempeño, esto es, no señalan a las organizaciones los niveles de protección ambiental que deben alcanzar, es inmanente a la filosofía de estos instrumentos la finalidad de que las organizaciones mejoren su comportamiento ambiental⁷⁴. Así, lo lógico es que la implantación de sistemas de gestión ambiental conduzcan a que las organizaciones generen menores emisiones y vertidos contaminantes, disminuyan sus residuos y mejoren su tratamiento⁷⁵, produzcan un menor impacto en el medio atmosférico, hídrico y edáfico; reduzcan su huella ecológica, su huella de carbono y su huella hídrica, contribuyan de manera más adecuada a la lucha contra el cambio climático y a la preservación de la biodiversidad, disminuyan su impacto sonoro o minimicen el riesgo de accidentes. Los objetivos de mejora no son, además, una “foto *finish*” que fije unos estándares a alcanzar y se quede ahí, sino, como se puso de manifiesto en el epígrafe 2º de este artículo, un compromiso permanente que no cesa porque siempre hay algo que perfeccionar. Es, por ello, una actitud, una filosofía que debe acoger la organización. Se trata, además, como se indicó en la introducción de este artículo, de ir más allá de lo que exige la legislación

⁷⁴ Vid, al respecto, en relación con la Norma ISO 14001, CIRAVEGNA MARTINS DA FONSECA, Luis Miguel. [“ISO 14001:2015: An improved tool for sustainability”](#), *Journal of Industrial Engineering and Management*, vol. 8, n. 1, 2015, pp. 37-50 (fecha de último acceso: 24-06-22).

⁷⁵ Sobre la contribución de las certificaciones ambientales al tratamiento de los residuos, vid. VERA SOLANO, Javier Augusto y CAÑÓN BARRIGA, Julio. [El valor agregado de un sistema de gestión ambiental más allá de la Certificación](#). *Bistua: revista de ciencia, arte, letras y tecnología*, vol. 17.1, 2018, pp. 86-91 (fecha de último acceso: 24-06-22).

ambiental mediante medidas de vigilancia y control. Toda esta cultura de calidad ambiental puede y debe actuar como aliada para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030.

b) Una publicidad menos engañosa y un aumento de la transparencia de las organizaciones:

Para los consumidores, para los potenciales clientes, para los suministradores, para las asociaciones ecologistas, para los poderes públicos, para los inversores y para la ciudadanía en general (los llamados “grupos de interés”), saber que una organización posee una certificación ambiental reconocida, que cuenta con el respaldo de una organización internacional y que ha sido otorgada por una entidad de certificación acreditada es un valor en sí mismo. En una sociedad donde se valora cada vez más “lo verde”, la ciudadanía está ávida de identificar qué organizaciones son de fiar cuando se publicitan como entes preocupados por el medio ambiente y qué otras, por el contrario, son meras manifestaciones de publicidad engañosa. Un instrumento donde esta finalidad se hace especialmente patente es en el etiquetado comunitario de los productos ecológicos de carácter alimenticio. Este instrumento nace en 1991 precisamente para poner orden en la proliferación de productos que se anunciaban como ecológicos sin serlo, prohibiendo que se publiciten como tales⁷⁶.

La información al público que se deriva del uso de estos instrumentos no consiste solo en mostrar que la organización posee tal o cual certificación ambiental y que esta está respaldada, sino que va más allá. Con mucha frecuencia, los sistemas de gestión ambiental exigen de las organizaciones un especial esfuerzo de transparencia. Lo vemos, por ejemplo, en la Norma ISO 14001, cuando indica que la política medioambiental que se elabore como base del sistema debe estar a disposición del público⁷⁷. En el caso del certificado EMAS, estas obligaciones de transparencia se fortalecen, mediante la exigencia de que se ponga a disposición del público no solo la política medioambiental de la organización sino el conjunto de la “declaración medioambiental” de la misma, que abarca todo el sistema de gestión ambiental y su nivel de cumplimiento⁷⁸.

⁷⁶ Vid, al respecto, el art. 5 del Reglamento (CEE) n° 2092/1991 del Consejo, de 24 de junio de 1991.

⁷⁷ Apartado 4.2.f) de la Norma ISO 14001.

⁷⁸ Art. 2.18 del Reglamento (CE) 1221/2009. El art. 6.3 incluso fija un plazo de un mes para poder toda esta información a disposición del público. El art. 42.2 también establece obligaciones de transparencia de la Comisión Europea sobre el EMAS.

c) Una homogeneización en los sistemas de gestión ambiental:

No podemos perder de vista que el propósito original de las Normas ISO es homogeneizar los procesos, esto es, establecer estándares uniformes. De esta idea participa la Norma ISO 14001 y, por extensión, cualquier otro instrumento de fomento de la calidad ambiental que se base en la implantación de sistema de gestión ambiental. La homogeneización a todos beneficia: a las organizaciones, porque les marca unas pautas claras a seguir para adaptar sus sistemas de funcionamiento y que estos sean certificados, y a los poderes públicos y al público en general, porque hacen que estos instrumentos sean reconocibles y entendibles.

5. LAS ZANAHORIAS: INCENTIVOS PARA LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL, CERTIFICACIONES AMBIENTALES Y ECOETIQUETAS

Por todos estos beneficios que he destacado en el epígrafe anterior, para una sociedad que mira hacia el futuro con esperanza, pero también con el temor de no poder superar los retos ambientales que se yerguen sobre ella como nubes negras, los poderes públicos han de diseñar estrategias para fomentar e incentivar el uso de estos instrumentos por parte de las organizaciones. En este sentido, dice, literalmente, el art. 37.2 del Reglamento (CE) 1221/2009: *“Los Estados miembros fomentarán la aplicación por las organizaciones de un sistema de gestión medioambiental”*. Y, en esa línea, los arts. 33 y ss. del Reglamento indican una serie de medidas al respecto para el fomento, en concreto, del certificado EMAS. La afirmación se reitera en el art. 7.5 del Real Decreto 239/2013, en referencia a las Administraciones Públicas españolas, mientras que los arts. 5 y ss. del Real Decreto reproducen las medidas incluidas en la normativa comunitaria. Basándonos en estos artículos y en mis propias reflexiones, expongo a continuación un muestrario de medidas para promocionar el empleo de estos instrumentos. Esto es, lo que podemos denominar las zanahorias del sistema.

a) La divulgación del conocimiento de los instrumentos de fomento de la calidad ambiental:

Es evidente que muchos de los beneficios derivados a los instrumentos de fomento de la calidad ambiental están asociados intrínsecamente al nivel de difusión que estos instrumentos alcancen. Cuanto más se conozcan, mayor será su repercusión. Y, al contrario, si la ciudadanía no está familiarizada con ellos, si el mercado apenas los identifica, su incidencia puede quedar prácticamente en lo anecdótico. Lo vemos claramente en el etiquetado de productos

ecológicos de carácter alimentario, que está tan asentado a todos los niveles que su efecto como reclamo publicitario es innegable. En contraste, el certificado EMAS, por ejemplo, en un país como España, tiene un nivel de incidencia mucho más diluido debido al escaso conocimiento que se tiene sobre él en la opinión pública.

Pues bien, nos parece oportuno que las Administraciones Públicas pongan en marcha iniciativas que posibiliten la divulgación de información al público y a las organizaciones sobre estos instrumentos. Es algo que se encuentra explícitamente recogido en la normativa comunitaria y española sobre el certificado EMAS (art. 33 del Reglamento (CE) 1221/2009 y art. 5 del Real Decreto 239/2013) y sobre la ecoetiqueta comunitaria (art. 12 del Reglamento (CE) 66/2010 y art. 3 del Real Decreto 234/2013).

b) La asistencia a las organizaciones que quieran implantar sistemas de gestión ambiental:

Como complemento a las labores de divulgación, es aconsejable, igualmente, que los poderes públicos puedan ayudar a las organizaciones que así lo deseen a implantar los sistemas de gestión ambiental, certificar sus sistemas y darles la máxima difusión. Este tema es abordado explícitamente por la normativa comunitaria y española sobre el certificado EMAS. Concretamente, el art. 7 del Real Decreto 239/2013, reproduciendo casi en su literalidad los arts. 35, 36 y 37 del Reglamento (CE) 1221/2009, conmina en su apartado 1ª a las CC. AA. a llevar a cabo una serie de acciones de asistencia como las siguientes:

- El intercambio de conocimientos y de mejores prácticas EMAS.
- El desarrollo de herramientas para que las organizaciones puedan promover el EMAS.
- La oferta de asistencia técnica a las organizaciones para sus estrategias de mercadotecnia relativas al EMAS.
- El estímulo para la creación de asociaciones entre las organizaciones para promover el EMAS.
- El acceso a fondos de apoyo adaptados a las organizaciones pequeñas.

Igualmente, encomienda en su apartado 3º a los Entes Locales a que proporcionen a las organizaciones asistencia específica para la implantación del sistema EMAS, y en el apartado 4º, indica que la Administración General del Estado colaborará con las CC. AA. y los Entes Locales en sus acciones de fomento.

Por su parte, el art. 38.2 del Reglamento (CE) 1221/2009 indica que los Estados Miembros han de facilitar a las organizaciones la inscripción o permanencia en el registro EMAS, idea que se refleja en el art. 7.5 del Real Decreto 239/2013.

Entiendo que, más allá del certificado EMAS, esta actitud debe hacerse extensible a cualquier instrumento de fomento de la calidad ambiental basado en la implantación de sistema de gestión ambiental, muy especialmente, la Norma ISO 14001.

c) Un tratamiento más favorable en la legislación ambiental:

Estos instrumentos de fomento han de utilizarse, también, como herramientas en la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental, al objeto de proporcionarles a las organizaciones que se acojan a los mismos una flexibilidad reguladora o “*regulatory relief*” en terminología anglosajona⁷⁹. La idea está recogida de manera genérica en el art. 38 del Reglamento (CE) 1221/2009, conforme al cual, los EE. MM. han de valorar si el certificado EMAS puede tenerse en cuenta tanto “*en la formulación de nueva legislación*” como para utilizarse “*como herramienta en la aplicación y cumplimiento de la legislación*”. El art. 6 del Real Decreto 239/2013 también se hace eco de la misma: “*Las administraciones públicas, en sus respectivos ámbitos de competencia, dispondrán lo necesario para la integración del sistema EMAS en la legislación y las políticas medioambientales...*”.

Esta filosofía puede concretarse a través de una multiplicidad de medidas. Por ejemplo, que la incorporación de un sistema de gestión ambiental implique para las organizaciones una reducción de cargas administrativas o facilidades a la hora de llevar a cabo trámites administrativos preceptivos. Una muestra de ello es el art. 10.3 del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación⁸⁰. Este Reglamento estatal, de carácter básico, es el que se ocupa de desarrollar cómo se aplica la Autorización Ambiental Integrada en España. El art. 10.3 indica que para las instalaciones que posean una Autorización Ambiental Integrada y, al mismo tiempo, se encuentren certificadas con arreglo al EMAS, el cumplimiento de las obligaciones de control derivadas de la EMAS podrá servir para el efectivo cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la AAI.

⁷⁹ Puede verse un estudio sobre la flexibilidad reglamentaria en los países de la UE y su grado de aceptación por las organizaciones en TESTA, Francesco; HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki; DADDI, Tiberio; BOIRAL, Olivier, & IRALDO, Fabio. [Public regulatory relief and the adoption of environmental management systems: a European survey](#). *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 59, issue 12, 2016, pp. 2231-2250 (fecha del último acceso: 30-08-22).

⁸⁰ BOE» núm. 251, de 19 de octubre de 2013.

Otra medida favorable la encontramos en el art. 23.4.c) de este mismo Real Decreto. Conforme al mismo, la frecuencia de las inspecciones a las instalaciones que cuenten con Autorización Ambiental Integrada dependerá del riesgo ambiental que suponga la instalación en cuestión, mas dicho riesgo ambiental será calculado teniendo en cuenta, entre otros factores, si la instalación cuenta o no con el certificado EMAS. Esto significa que una instalación que tenga este certificado será inspeccionada con menor frecuencia que otra que no lo tenga.

Podría considerarse, también, adoptar otras medidas como las siguientes:

- Una simplificación en los informes periódicos a presentar por las organizaciones: si se trata de organizaciones a los que la legislación les obliga a presentar informes a las Administraciones Públicas sobre el ejercicio de sus actividades cada equis tiempo, el contar con una certificación ambiental podría tener un triple efecto: que el contenido de los informes no necesitara ser tan exhaustivo, que la cadencia de los informes se prolongara en el tiempo respecto al régimen ordinario o que la documentación que sustenta la certificación ambiental, que también requiere evaluaciones periódicas, pudiera ser utilizada para suplir dichos informes.
- Aumentar los períodos de renovación de las autorizaciones a las que estuvieran sometidas: si estamos ante organizaciones sujetas a autorizaciones administrativas que deben renovarse periódicamente, la certificación ambiental podría bien prolongar los períodos de vigencia de estas autorizaciones, bien asociar la renovación de la autorización a la renovación de la propia certificación, o incluso convertir las autorizaciones en indefinidas en tanto en cuanto la certificación ambiental se mantenga.
- Sustituir las autorizaciones por otras técnicas de control menos complejas: también podría explorarse la posibilidad de eximir a las organizaciones certificadas de la necesidad de autorizaciones, permisos o licencias, sustituyendo estas técnicas de control por otras más ágiles como las declaraciones responsables o las comunicaciones previas.

d) Aligeramiento de la presión fiscal:

En la línea analizada en el punto anterior, nos parece, también, procedente que las organizaciones certificadas puedan beneficiarse de un aligeramiento de su carga fiscal mediante rebajas del importe a abonar en tasas, cánones, impuestos o cualquier otra exacción tributaria, sobre todo las de tributación ambiental.

Una muestra de ello es el art. 84.7 de Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas⁸¹, que, fruto de una modificación efectuada en 2007⁸², establece reducciones en el canon a abonar por las concesiones demaniales de acuicultura marina, de un 40% si se posee el EMAS y de un 25% si la organización está certificada con arreglo a la Norma ISO 14001. Nótese el diferente trato de favor que se dispensa al EMAS respecto a la Norma ISO 14001, fruto de que aquel ofrece mayores garantías de control ambiental que esta. Otro ejemplo lo podemos encontrar en la legislación andaluza, en la regulación del impuesto de emisiones de gases a la atmósfera y del impuesto de vertidos a las aguas litorales. En ambas, se aplica una deducción por inversiones que mejoren la contaminación atmosférica o hídrica de la instalación, respectivamente, que es del 15% con carácter general. Sin embargo, la deducción se eleva al 25% si el sujeto pasivo está acogido al certificado EMAS o certificado con arreglo a la Norma ISO 14001 (arts. 33.2 y 50.2 de la Ley andaluza 18/2003, de 29 de diciembre)⁸³. Los ejemplos, sin embargo, son escasos y de corto alcance. Creo, por ello, conveniente que se amplíen.

e) Facilidad en el acceso a ayudas públicas:

La certificación debe también situar a la organización en una mejor posición para acceder a ayudas y subvenciones. Pueden crearse líneas de ayuda previstas expresamente para organizaciones certificadas o para facilitar el acceso a la certificación, como indica el art. 114 de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental⁸⁴. Mas, con independencia de ellas, lo que es claro es que tanto la implantación de los sistemas de gestión ambiental como el propio proceso de certificación va a permitir que muchas de estas organizaciones accedan a las convocatorias de ayudas a mejoras ambientales con mayores garantías de cumplimiento de los requisitos que otras organizaciones.

⁸¹ BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988.

⁸² La modificación fue obra de la Disposición final primera de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007).

⁸³ BOJA núm. 251, de 31 de diciembre de 2003. La Ley se refiere genéricamente a la Norma ISO 14000, cuando, en realidad, quiere indicar la Norma ISO 14001.

⁸⁴ BOJA núm. 143, de 20 de julio de 2007. El art. 114 de esta ley dice así: “Para fomentar la adhesión de las organizaciones y de las pequeñas y medianas empresas a cualquiera de los métodos de control voluntario enunciados en el artículo anterior, la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá conceder ayudas económicas”.

f) Menores exigencias de garantías financieras para cubrir la responsabilidad ambiental:

Otro beneficio que se constata es en el ámbito de la responsabilidad ambiental. Sabido es que la responsabilidad ambiental para aquellas actividades que se consideren de riesgo se configura en la legislación española con un carácter objetivo y, en consecuencia, estas actividades deben contar, como regla general, con una garantía financiera (un seguro, un aval, etc.) para poder cubrir dicha responsabilidad. Así lo establece la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental⁸⁵ (arts. 3.1, en relación con el anexo III, y art. 24). Pues bien, el art. 28 de esta Ley exime a las organizaciones que cuenten con el certificado EMAS o estén certificadas con arreglo a la Norma ISO 14001, del requisito de constituir una garantía financiera siempre que los daños ambientales que la organización sea susceptible de causar se sitúen por debajo de los 2.000.000€, cuando para organizaciones no certificadas, esta cantidad se rebaja a 300.000€⁸⁶. La razón de este beneficio es que se entiende que, en las entidades certificadas, la eventualidad de un daño ambiental es más reducida. Esto se traduce en un significativo ahorro en primas de seguro y otros mecanismos financieros.

g) El acceso a la financiación de inversiones ambientalmente sostenibles:

La implantación de sistemas de gestión ambiental y las certificaciones ambientales puede facilitar el acceso a la financiación de las inversiones ambientalmente sostenibles que regula el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles⁸⁷ (Reglamento sobre la Taxonomía). De hecho, el art. 19.1.d) de este Reglamento indica que los sistemas de etiquetado y certificación de la Unión Europea deberán ser tenida en cuenta por la Comisión Europea a la hora de establecer los criterios técnicos de selección que sirvan para evaluar el grado de sostenibilidad ambiental de las actividades económicas que quieren ser objeto de financiación, con arreglo al art. 3.d)⁸⁸. Este es un sector que está llamado a

⁸⁵ BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2007.

⁸⁶ Sobre este tema, vid. ESTEVE PARDO, José. *Ley de responsabilidad medioambiental: comentario sistemático*. Madrid: Marcial Pons, 2008, 181 p. Igualmente, VILLAREJO GALENDE, Helena. [Garantías financieras para hacer frente a la responsabilidad medioambiental \(artículos 24 a 34 LRM\)](#). *Noticias de la Unión Europea*, n. 305, 2010, pp. 53-61 (fecha de último acceso: 10-06-22).

⁸⁷ DOUE núm. 198, de 22 de junio de 2020.

⁸⁸ El considerando núm. 43 de su exposición de motivos se refiere, expresamente, en este sentido, a la normativa reguladora del certificado EMAS y de la ecoetiqueta comunitaria.

experimentar un importante impulso, sobre todo una vez que la Unión Europea regule los llamados “bonos verdes europeos”⁸⁹. A su vez, el desarrollo de productos financieros para financiar inversiones sostenibles está trayendo consigo la progresiva aparición de etiquetas ambientales específicas para este sector⁹⁰.

6. EL ACCESO A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA COMO INCENTIVO

Pero donde realmente la acogida de estos instrumentos de fomento está teniendo un especial impacto es en el ámbito de la contratación pública ecológica⁹¹.

La normativa comunitaria referente al EMAS hace un llamamiento a los Estados Miembros para que la certificación se tenga en cuenta en la contratación y compras públicas. Así se indica en el art. 38.c del Reglamento (CE) 1221/2009. En la legislación española, el llamamiento se encuentra recogido en el art. 6 del Real Decreto 239/2013.

La normativa de la U.E. referente a la ecoetiqueta va aún más lejos. El anexo I.A.5 del Reglamento (CE) 66/2010 conmina a la Comisión Europea a aprobar un Manual específico dirigido a las autoridades encargadas de la adjudicación de contratos públicos en los EE. MM., al objeto de orientarlas respecto al uso de la etiqueta ecológica para la adjudicación de contratos públicos⁹². Por su

Hasta la fecha, los únicos criterios técnicos de selección aprobados por la Comisión Europea han sido los referentes a los proyectos relacionados con la lucha contra el cambio climático (Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 de la Comisión, de 4 de junio de 2021, DOUE núm. 442, de 9 de diciembre de 2021).

⁸⁹ En la actualidad, la UE está en el proceso de aprobación de la regulación de los bonos verdes europeos, destinados a contribuir a la financiación de proyectos de sostenibilidad en el marco del Pacto Verde Europeo. Sobre el tema, vid. MARAGOPOULOS, Nikos. [Towards a European Green Bond: A Commission's proposal to promote sustainable finance](#). *EBI Working Paper Series*, n. 103, 2021 (fecha de último acceso: 11-03-22). Puede consultarse el borrador de Reglamento sobre los bonos verdes europeos en el [siguiente enlace](#).

⁹⁰ Por ejemplo, en Francia, la etiqueta ISR, o, en Bélgica, la etiqueta “*Towards Sustainability*”.

⁹¹ Sobre contratación pública verde o ecológica, vid. PERNAS GARCÍA, J. José. *Contratación pública verde*. Madrid: La Ley, 2011, 314 p. Igualmente, GALÁN VIOQUE, Roberto (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2018. 287 p.

⁹² En 2008, la Comisión Europea aprobó el documento [“Green Public Procurement and the European Ecolabel. Fact sheet”](#). Además, el Manual sobre contratación pública ecológica de la Comisión Europea se refiere abundantemente al uso de la ecoetiqueta en los procedimientos de contratación pública. Puede consultarse la última versión de este Manual (2016) en el [siguiente enlace](#). Hablaremos de este Manual más adelante. Por otra parte, la Comisión Europea está desarrollando manuales específicos determinados tipos de productos. Así, por

parte, el art. 12 de este Reglamento indica que los EE. MM. fomentarán el uso del Manual considerando, por ejemplo, “*la posibilidad de fijar objetivos para la adquisición de productos que cumplan con los criterios especificados en dicho Manual*”. En esta línea, en la legislación española, el art. 4 del Real Decreto 234/2013 señala que las Administraciones Públicas dispondrán lo necesario para que la ecoetiqueta comunitaria “*sea tenida en cuenta*” “*en los procedimientos de contratación pública*”.

Estas ideas han calado en la normativa española de contratación pública. Así, el art. 94 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público⁹³-LCSP-, expresa que en los contratos sujetos a una regulación armonizada –que son, con arreglo a los arts. 19ss. LCSP, los más relevantes- en los que sea necesario que los licitadores acrediten una solvencia técnica en materia ambiental mediante la expedición de certificados, se admitirán como certificados el correspondiente al EMAS u otros de similares características⁹⁴. Entre estos similares debemos considerar claramente los que se obtengan en base a la aplicación de la Norma ISO 14001. Hay que advertir, no obstante, que la certificación no podrá suponer una condición excluyente pues el propio artículo 94 señala que, si el licitador careciera de certificación, podrá acreditar la solvencia técnica describiendo las medidas de gestión ambiental ejecutadas y probando que estas son equivalentes a las exigidas en los procedimientos de certificación. Esto es, la exigencia de una certificación ambiental no puede constituir una barrera de acceso al procedimiento de licitación, mas es evidente que las organizaciones certificadas van a tener un acceso más fácil. Debe matizarse, sin embargo, que la exigencia a los licitadores de una solvencia técnica en materia ambiental solo será posible si guarda relación con el objeto del contrato y habrá de utilizarse de una manera proporcional y justificada⁹⁵.

Otro artículo de la Ley de Contratos del Sector Públicos que va en la misma línea es el art. 127. Este precepto contempla que, en los contratos públicos para adquirir obras, suministros o servicios con características específicas de tipo medioambiental, los pliegos de prescripciones técnicas, los criterios de

ejemplo, la contratación pública de productos derivados del papel: JRC. [*Manual for authorities awarding public contracts, based on EU Ecolabel criteria. For the procurement of printed paper, stationery paper, and paper carrier bag products.*](#) Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, 27 p. (fecha de último acceso: 14-05-22).

⁹³ BOE núm. 272, de 09 de noviembre de 2017.

⁹⁴ La medida transpone al ordenamiento jurídico español el art. 62 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (DOUE núm. 94, de 28 de marzo de 2014), de contenido similar.

⁹⁵ Vid., sobre este último tema, SANTIAGO FERNÁNDEZ, María José. Doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales en relación a los aspectos medioambientales en la contratación. En: GALÁN VIOQUE, Roberto (Dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2018, pp. 65-89.

adjudicación o las condiciones de ejecución del contrato podrán exigir que los productos o servicios a contratar tengan algún tipo de etiquetaje ecológico⁹⁶. Si bien el artículo exige que las etiquetas cumplan toda una serie de requisitos para evitar que la medida pueda utilizarse de una manera discriminatoria o pueda alterar la objetividad en el proceso de adjudicación, y el art. 128 prevé que el cumplimiento de los condicionamientos ambientales exigidos a los productos podrá probarse por medios alternativos a la etiqueta. Una manifestación específica del uso de etiquetas ambientales en las adquisiciones públicas lo vemos en el art. 35bis de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes⁹⁷. Este artículo contempla que, en la compra de productos forestales o procedentes de los mismos por parte de las Administraciones Públicas, estas podrán exigir a los suministradores que la madera provenga de explotaciones forestales sostenibles y que una manera de probar dicha sostenibilidad sea mediante las certificaciones forestales. Aquí, certificaciones internacionales como la FSC y PEFC, que comentaba más arriba, deben jugar un papel preponderante por ser las más extendidas en la esfera internacional.

Por último, tenemos el art. 145.2.1º LCSP, que permite que las condiciones ambientales formen parte de los criterios de valoración de las ofertas presentadas por los licitadores. Debe descartarse que, en base a este artículo, certificaciones ambientales como el certificado EMAS o la Norma ISO 14001 puedan utilizarse por sí solas como criterio de adjudicación del contrato pues eso resultaría desproporcionado⁹⁸. Ahora bien, cuando los pliegos de condiciones hacen alusión a condicionamientos ambientales, las organizaciones certificadas que acceden al procedimiento de adjudicación se sitúan automáticamente en mejores condiciones para conseguir la adjudicación del contrato que los que no lo están pues cuentan con sistemas de gestión ambiental optimizados. En definitiva, la certificación se convierte, así, en un aliado de primer orden para acceder a la contratación pública.

La Unión Europea viene aprobando un Manual para el uso de la contratación pública ecológica por parte de los EE. MM. desde 2004. La última versión del mismo, la tercera, es de 2016⁹⁹. En su capítulo 4, dedicado a la “selección y exclusión de licitadores”, se menciona expresamente al certificado EMAS y a las certificaciones con arreglo a la Norma ISO 14001 como medios a través de

⁹⁶ La medida transpone al ordenamiento jurídico español el art. 43 de la Directiva 2014/24/UE.

⁹⁷ BOE núm. 280, de 22 de noviembre de 2003. La actual redacción del art. 35bis es obra del artículo único.51 de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003 (BOE núm. 173, de 21 de julio de 2015).

⁹⁸ Vid., sobre este tema, SANTIAGO FERNÁNDEZ, María José, *op. cit.*, p. 73.

⁹⁹ COMISIÓN EUROPEA. *Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016, 3ª edición, 79 p. (fecha de último acceso: 13-06-22).

los cuales las empresas pueden probar que están capacitadas para ejecutar las medidas de gestión ambiental asociadas a un contrato al adecuar su funcionamiento a un sistema de gestión ambiental. En el capítulo 5, concerniente a la “adjudicación de un contrato”, el Manual se refiere a los sistemas de gestión ambiental (5.2.4) como elementos a tener en cuenta para la adjudicación, mencionándose, nuevamente, al certificado EMAS y la Norma ISO 14001 como sistemas acreditados. Y también se alude a estos sistemas para el control de la ejecución del contrato (6.3). El manual contiene, también, numerosas alusiones a las etiquetas ecológicas y a su uso como criterio de adjudicación de un contrato (v.gr., apartados 3.5 y 5.2.3).

En el plano interno, la Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social para el período 2018-2025. Con carácter general, el apartado Quinto del plan señala que la AGE promoverá la contratación de bienes y servicios que cuenten con sistemas de certificación ambiental, dando preferencia a la *ecolabel* (la etiqueta ecológica comunitaria) y la contratación de empresas que dispongan del certificado EMAS. No se menciona, sin embargo, de manera expresa a la Norma ISO 14001. El plan contiene una tabla de criterios ecológicos y especificaciones técnicas que podrán tenerse en cuenta por los órganos de contratación de la AGE en la adjudicación de los diferentes contratos públicos, basados en los criterios aprobados por la propia Comisión Europea. La tabla contiene 20 fichas de productos. En esta tabla, se mencionan como criterios, en varias de sus fichas, la certificación con arreglo a la Norma ISO 14001, la etiqueta ecológica comunitaria, el certificado EMAS y los certificados FSC y PEFC, entre otros¹⁰⁰.

En definitiva, la expansión del uso de los sistemas de gestión ambiental, de las certificaciones ambientales y de las etiquetas ambientales en la contratación pública está causando, como efecto rebote, que para muchas empresas cuyos principales clientes son las Administraciones Públicas, estos instrumentos, lejos de ser una mera opción voluntaria, se tornen en la práctica en una auténtica *conditio sine qua non* para poder operar en el mercado. Esto ha contribuido a que las certificaciones ambientales, muy especialmente, las basadas en la Norma ISO 14001 se hayan extendido tanto en España.

¹⁰⁰ Concretamente, la Norma ISO 14001 se menciona como criterio para la adquisición de equipos de impresión (9), ordenadores y monitores (14) y productos y servicios de limpieza (18). La *ecolabel* se menciona en relación con la adquisición de ordenadores y monitores, papel (15), productos textiles (16) y productos y servicios de limpieza. El certificado EMAS se menciona en relación con la adquisición de ordenadores y monitores. Los certificados FSC y PEFC se mencionan en relación con la adquisición de papel.

7. EL LADO OSCURO

No todo es jauja en estas iniciativas de fomentar la implementación de sistemas de gestión ambiental en las organizaciones. Hay una serie de aspectos negativos que no podemos obviar¹⁰¹. Quiero resaltar concretamente los siguientes:

7.1 El riesgo de “*greenwashing*”

Se entiende por “*greenwashing*” el uso por parte de una organización de estrategias para dar la apariencia de que la misma está comprometida con la sostenibilidad y el cuidado del medio ambiente cuando realmente no es así. Mediante estas estrategias, la organización “se tiñe de verde” de cara a la opinión pública¹⁰². En las empresas y corporaciones mercantiles, el “*greenwashing*” puede emplearse como estrategia de publicidad para atraer falazmente a una clientela que busca productos y servicios respetuosos con el medio ambiente. En otro tipo de organizaciones que no tienen una finalidad crematística, el “*greenwashing*” persigue que la organización obtenga una reputación social que favorezca los fines de la misma. Así, por ejemplo, si se trata de Administraciones Públicas u otros organismos de carácter público.

Las certificaciones ambientales corren el riesgo de ser usadas de manera subrepticia para proyectar una imagen de compromiso ambiental que no se corresponda con la realidad. Las certificaciones basadas en la Norma ISO 14001 son especialmente proclives a ello porque no podemos olvidar que, como indiqué en el epígrafe 2.2. de este artículo, la Norma ISO 14001 no fija objetivos concretos de mejora ambiental en ningún ámbito. La finalidad de esta Norma no es indicarles a las organizaciones cómo deben respetar el medio ambiente, ser más sostenibles o minimizar impactos o emisiones sino a qué requisitos formales debe ajustarse el sistema de gestión ambiental que la organización adopte y qué pasos debe dar para su implantación. No me resisto a reiterar cómo la propia Norma expresa esta idea para que nadie se llame a engaño:

“...la adopción de esta Norma Internacional no garantiza en sí misma resultados ambientales óptimos. La aplicación de esta Norma Internacional puede ser diferente de una organización a otra debido al contexto de la organización. Dos organizaciones pueden llevar a cabo actividades similares pero pueden tener diferentes requisitos legales y otros requisitos, diferentes compromisos de política ambiental, diferentes tecnologías ambientales, diferentes objetivos de desempeño ambiental, y aun así ambas pueden ser conformes con los requisitos de esta Norma Internacional” (apartado 0.3 “Factores de Éxito”).

¹⁰¹ Sobre este tema, vid. HAMSCHMIDT, Jost and DYLLICK, Thomas. *Op. cit.*

¹⁰² Vid, sobre el término, DELMAS, Magali A and CUEREL BURBANO, Vanessa. [The Drivers of Greenwashing](#). *California Management Review*, vol. 54, n. 1, 2011, pp. 64-87 (fecha de último acceso: 20-06-22).

A ello se le suma, además, el extenso uso que la Norma ISO 14001 hace de los términos “debería” y “puede” que, como la propia Norma indica, expresan “recomendaciones” o “posibilidades”, pero no “requisitos” exigibles.

A la postre, por ende, depende en gran parte de la organización certificada que, a efectos prácticos, la certificación se traduzca en una mejora ambiental patente o que simplemente se quede en un supuesto esfuerzo por mejorar sin apenas resultados prácticos o con pequeñas mejoras de escasa relevancia o de cara a la galería. Las ventajas que la certificación proporciona o el deseo de beneficiarse de los instrumentos de fomento vistos en los anteriores epígrafes son aliciente más que suficiente para que organizaciones con poca conciencia ambiental se lancen a obtener la certificación sin un deseo real de cambiar nada. Pensemos, por ejemplo, en la línea con lo analizado más arriba, en el comportamiento de empresas cuya rentabilidad depende en gran medida de su acceso a la contratación pública cuando las Administraciones Públicas empiezan a priorizar a las ofertas procedentes de empresas certificadas en los procedimientos de licitación. No hace falta ser un lince para darse cuenta de que la empresa se lanzará a por la certificación a cualquier precio porque de ella depende su subsistencia. Pero también en organismos públicos cada vez más presionados por proyectar una imagen de excelencia que, en ocasiones, no es más que meramente cosmética.

¿Cómo minimizar el riesgo de “*greenwashing*” en el uso de la Norma ISO 14001?

Hasta cierto punto, este riesgo se ha ido reduciendo con el tiempo, a medida que se han ido aprobando las diferentes versiones de la Norma. La versión actualmente vigente, la de 2015, es una versión mejorada de la anterior, de 2004 y esta, a su vez, de la primera, de 1996. Cuestiones como el contexto de la organización, la planificación de riesgos, la documentación de la información, la elaboración de la política ambiental, el cumplimiento de la legislación ambiental, el compromiso de mejora permanente o el concepto de “partes interesadas” están más y mejor definidas ahora que en las versiones anteriores¹⁰³. Pero en la medida en que la Norma sigue sin establecer estándares ambientales definidos y su lenguaje sigue siendo bastante laxo, la amenaza de que se continúe utilizando como un mero “tigre de papel” sigue estando presente.

La labor de las entidades de certificación para evitar que esto ocurra es, sin duda, esencial, porque ellas sí que pueden y deben dotar a sus ecoauditorías de un contenido sustantivo. Dada su relevancia, insistiré específicamente sobre este tema en un subepígrafe posterior.

¹⁰³ Puede verse una comparativa entre la versión de 2004 y la versión de 2015 en la tabla B.1. del Anexo B de la Norma ISO 14001:2015.

Otra medida positiva es que la Norma ISO 14001 siga escalando en su nivel de exigencia en las sucesivas versiones de la misma. En este sentido, la Norma puede tomar como referencia el certificado EMAS. Este certificado siempre se ha caracterizado por un endurecimiento de los criterios y requisitos para su obtención en comparación con la Norma ISO 14001. De hecho, ese es uno de los motivos de que el certificado EMAS tenga significativamente un nivel de implantación mucho más bajo. Las cifras hablan por sí solas. Si en el epígrafe 3 decíamos que hay en España más de 12 000 organizaciones certificadas con la Norma ISO 14001, en el caso del certificado EMAS, estas no llegan ni a mil¹⁰⁴. Es claro que a las organizaciones les resulta más fácil obtener una certificación con arreglo a la Norma ISO 14001 que un certificado EMAS. Las diferencias más significativas entre estos instrumentos son las siguientes:

- Una primera diferencia radica en que la normativa referente al certificado EMAS exige que se lleve a cabo en la organización un análisis medioambiental inicial (art. 4.1.a) del Reglamento (CE) 1221/2009), cuyo contenido se describe con detalle en el anexo I. Esto está ausente en la Norma ISO 14001.
- Otra diferencia sustancial entre ambos sistemas concierne a la comunicación, aspecto clave en relación con el “*greenwashing*”¹⁰⁵. El certificado EMAS exige que la organización presente una declaración medioambiental, con un contenido exhaustivo que explicita de manera clara e inequívoca el comportamiento medioambiental de la organización y con la obligatoriedad de que esté a disposición del público en el plazo de un mes (art. 6.3 y anexo IV del Reglamento (CE) 1221/2009)¹⁰⁶. Por el contrario, en la Norma ISO 14001, el único documento que debe estar a disposición del público (no se señala plazo) es la política medioambiental, cuyo contenido es mucho más genérico (apartado A.5.2 de la Norma).
- Otra notable diferencia es que la normativa EMAS contempla la exigencia de renovación del certificado EMAS y la periodicidad de la misma (cada 3 años, como regla general, art. 3 del Reglamento (CE) 1221/2009), aspecto ausente en la Norma ISO 14001.

¹⁰⁴ Con datos oficiales de octubre de 2021, 966 organizaciones contaban con el certificado EMAS. [Fuente](#).

¹⁰⁵ Sobre las estrategias de comunicación ambiental, vid. ROGER LOPPACHER, OLGA y BUIL GAZOL, Pilar. *Manual de comunicación ambiental: del greenwashing a la sostenibilidad*. Pamplona: EUNSA, 2014, 201 p.

¹⁰⁶ Como muestra del nivel de exhaustividad de la declaración medioambiental, el anexo IV indica que esta debe proporcionar una “*valoración exacta del comportamiento medioambiental de la organización*”, con datos “*comprensibles e inequívocos*” de indicadores básicos como la eficiencia energética, eficiencia en el consumo de materiales, agua, residuos, biodiversidad y emisiones.

- Debe también destacarse la contundencia con la que la normativa EMAS exige que la organización respete la legislación ambiental como requisito “*sine qua non*” para poder otorgar la certificación (art. 15.4 y anexo II.B.2 del Reglamento (CE) 1221/2009).
- Por último, la normativa EMAS representa un reforzamiento de los sistemas de comunicación entre la organización y el público y demás partes interesadas (anexo II.B.5 del Reglamento (CE) 1221/2009).

Por todo ello, considero que un acercamiento de la Norma ISO 14001 a los mayores requisitos que exige el certificado EMAS sería algo positivo. Si bien, hay que ser consciente del ámbito de uno y otro sistema. El certificado EMAS está enfocado hacia las necesidades del contexto comunitario, mientras que la Norma ISO 14001 está concebida para que tenga un alcance planetario. Por tanto, debe ser un instrumento válido para muy diversos escenarios, culturas, sensibilidades ambientales, etc., si aspira a tener ese alcance mundial y no “occidentalizarse” en exceso.

Además, en futuras versiones de la Norma ISO 14001 podrían explorarse otras medidas de mejora para hacer más difícil que las organizaciones se limitaran únicamente a usarla para “teñirse de verde”. Sugiero, en este sentido, varias ideas:

- Que la política medioambiental esté integrada en la política empresarial de la organización y no concebirse como algo aparte.
- Que, en relación con la legislación ambiental, la Norma no se limite a exigir que la organización respete la normativa existente, sino que vaya más allá de los estándares ambientales requeridos por esta. Igualmente, que no sea posible mantener la certificación de organizaciones que incumplan la normativa ambiental y que hayan sido sancionadas por ello.
- Que se exijan de las organizaciones estándares ambientales concretos y mejoras mensurables.
- Que se exija de las organizaciones que incorporen las mejores técnicas disponibles en sus sectores de actividad.

En el caso de las etiquetas ambientales, sin embargo, el riesgo de “*greenwashing*” es menor porque la regulación de cada una de ellas sí que establece los criterios y requisitos que deben cumplir los productos, los servicios y las organizaciones para poder obtenerlas; con lo que, si todo se hace correctamente, y las entidades de certificación o, en su caso, los organismos públicos de control, cumplen con su papel, ofrecen una mayor garantía. Pensemos, por ejemplo, en la etiqueta ecológica comunitaria, en la que los productos que deseen obtenerla deben ajustarse a los “criterios ecológicos” aprobados expresamente por la Comisión Europea mediante Decisión para cada categoría de productos que, además, deberán responder a una serie de requisitos que marca el art. 6 del Reglamento

(CE) 66/2010¹⁰⁷. O, también, los requisitos a los que deben ajustarse los productos alimentarios para obtener el etiquetado comunitario previsto para ellos en el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018. De hecho, no podemos olvidar que las etiquetas ambientales han ido surgiendo en el tiempo, precisamente, como reacción al “*greenwashing*”, para evitar que las organizaciones pudieran publicitar como verdes sus productos sin someterse a ningún estándar y a supervisiones externas.

Ni que decir tiene que si el proceso de “*greenwashing*” en una organización alcanza niveles exacerbados e incurre en lo que se conoce como “publicidad engañosa”, la organización está incurriendo en una práctica ilícita. En este sentido, en la esfera estatal, el art. 3.e) de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad¹⁰⁸ prohíbe la publicidad engañosa por considerarse competencia desleal. Por su parte, la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal¹⁰⁹ considera competencia desleal en las actividades comerciales los actos engañosos, los actos de confusión o, incluso, las omisiones engañosas. Con ello, se prohíben aquellos comportamientos que contengan información falsa o información que, aun siendo veraz, se presente de tal manera que pueda inducir a error, siendo susceptible de alterar el comportamiento económico de los consumidores. Igualmente, la ocultación de información sobre productos o servicios o el suministro de esta en términos poco claros o ambiguos (arts. 5, 6, y 7) y prevé las acciones para actuar contra las mismas en el orden judicial civil (art. 32 y ss.)¹¹⁰. La práctica es también sancionable utilizando la normativa de defensa de los consumidores. El texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre¹¹¹) protege a los consumidores y usuarios contra las prácticas comerciales desleales (art. 8.2.b), tales son las prácticas comerciales que proporcionen una información de los bienes y servicios a los consumidores que no se ajusten a la realidad (art. 20). El art. 18 señala, en esta línea, que el etiquetado y presentación de los productos

¹⁰⁷ Vid., por ejemplo, la Decisión de la Comisión, de 17 de diciembre de 1999, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a las lavadoras.

¹⁰⁸ BOE núm. 274, de 15 de noviembre de 1988.

¹⁰⁹ BOE núm. 10, de 11 de enero de 1991.

¹¹⁰ Esta normativa transpone al ordenamiento jurídico español las dos principales directivas comunitarias existentes sobre la materia, la Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa (DOUE núm. 376, de 27 de diciembre de 2006) y la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior (DOUE» núm. 149, de 11 de junio de 2005).

¹¹¹ BOE núm. 287, de 30 de noviembre de 2007.

y servicios habrá de efectuarse de manera que no induzca a error, por ejemplo, atribuyendo al producto propiedades que no posea. Por su parte, el art. 61 indica que la oferta, promoción y publicidad de los bienes y servicios se ajustarán a la naturaleza de los mismos. La norma pone a disposición de los consumidores los correspondientes medios reactivos (arts. 53 y ss.) y considera estas conductas sancionables por las Administraciones Públicas (art. 47.1.g) y m).

En esta última línea señalada, debe indicarse que se viene detectando desde hace ya algunos años la presencia de certificaciones ISO falsificadas. El fenómeno parece afectar, sobre todo, a la Norma ISO 9001, pero probablemente, también, a la Norma ISO 14001 y podría estar bastante extendido a nivel mundial¹¹². La situación preocupa enormemente a la Organización Internacional de Normalización hasta el punto de haber creado en 2019, dentro del Comité Técnico núm. 176, que es el dedicado a la Norma ISO 9001, un grupo de trabajo específico para analizar el problema. Se trata del ISO/TC 176/TG 02 "ISO 9001 Brand Integrity".

7.2 El riesgo de malas prácticas por parte de las entidades de certificación

Quiero destacar especialmente el primordial papel que tienen las entidades de certificación en todos estos procesos. Deben ser ellas las que fiscalicen verdaderamente que la implantación de un sistema de gestión ambiental en una determinada organización se traduce de manera efectiva en una mejora ambiental en todos los órdenes del funcionamiento de esta. Los inspectores no deben, por ello, limitarse a un control formal de que la organización se ajusta a los protocolos y tiene la documentación en regla, sino ir más allá, garantizando que la implantación del sistema de gestión ambiental hace a la organización más sostenible. Es importante, en este sentido, que los objetivos ambientales a alcanzar se formulen en términos mensurables, a través de indicadores que permitan cuantificar la mejora. Las entidades de certificación deben asegurarse

¹¹² El problema se ha detectado principalmente en China, pero los estudios apuntan a que, en mayor o menor medida, afecta, en general, a todos los países. En relación con la Norma ISO 14001 y la falsificación de certificaciones en China, véase SLATER, Matt. (2016). [China ISO 14001 Certificate - An Introduction](#). *China Checkup*, 2016 (fecha del último acceso: 31-08-22). Igualmente lo señala RIAZ, Hammad; SAEED, Abubakr; LIEDONG, Tahiru Azaaviele y RAJWANI, Tazeeb. [Environmental management, nonmarket strategy, and firm performance in emerging markets: The case of ISO 14001](#). *Business Ethics, the Environment & Responsibility*, vol. 31, issue 1, 2022, pp. 139-163 (fecha de último acceso: 31-08-22). Por lo que concierne a las falsas certificaciones de la Norma ISO 9001 en China y que indica que están bastante extendidas: HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki, y BOIRAL, Olivier. [Faking ISO 9001 in China: An exploratory study](#). *Business Horizons*, n. 62(1), 2019, pp. 55-64 (fecha del último acceso: 31-08-22).

de que no se pone únicamente el foco en aquellos objetivos ambientales que van aparejados a una reducción de costes y que, por tanto, no se rechazan objetivos ambientales importantes simplemente porque van a representar un mayor gasto para la organización. Claro que hay que tener en cuenta que hay una competencia entre las propias entidades de certificación para conseguir sus clientes y que aquellas entidades que sean demasiado quisquillosas pueden verse desplazadas por otras menos exigentes. Esto puede llevar a las entidades y a sus inspectores a una competitividad a la baja (“*race to the bottom*” en terminología anglosajona) que les conduzca a actuar con falta de rigor y poca credibilidad, o a relajar los requisitos exigibles a las organizaciones. Se han detectado, en este sentido, malas prácticas como no llevar a cabo visitas presenciales en las organizaciones a certificar, una excesiva coincidencia en la documentación presentada por organizaciones dispares que delata un excesivo uso del “*copi-pega*”, si se me permite la expresión, en este ámbito; la existencia de entidades que expiden un número elevado de certificaciones en un tiempo récord (lo que se conoce en el sector como las “*certification mills*”), o una excesiva flexibilidad en los procesos de renovación de las certificaciones¹¹³.

7.3 La desventaja competitiva para las pequeñas organizaciones

Está constatado que, en lo que a sistema de gestión ambiental se refiere, el tamaño importa. El desafío que representa su implantación y la obtención de certificaciones o etiquetas ambientales es considerablemente mayor para las organizaciones pequeñas que para organizaciones de mayor tamaño¹¹⁴, sobre todo para las microorganizaciones¹¹⁵. Desde el punto de vista financiero, está

¹¹³ Sobre las entidades de certificación y sus carencias a la hora de realizar un adecuado proceso de ecoauditoría, vid. HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki; DOGUI, Kouakou, y BOIRAL, Olivier. [Shedding light on ISO 14001 certification audits](#). *Journal of Cleaner Production*, n. 51, 2013, pp. 88-98 (fecha de último acceso: 24-06-22). Igualmente, sobre la responsabilidad de las entidades de certificación, en general, vid. PRAJOGO, Daniel; CASTKA, Pavel y SEARCY, Cory. [Paymasters and Assurance Providers: Exploring Firms' Discretion in Selecting Non-financial Auditors](#). *Journal of Business Ethics*, n. 173(4), 2021, pp. 795-811 (fecha del último acceso: 31-08-22).

¹¹⁴ Sobre este tema, puede verse BIONDI, Vittorio; FREY, Marco, and IRALDO, Fabio. Environmental Management Systems and SMEs: Motivations, Opportunities and Barriers Related to EMAS and ISO 14001 Implementation. *Greener management international*, n. 29, 2000, pp. 55–69.

¹¹⁵ A los efectos de este apartado, utilizo como concepto de “organización pequeña” el que proporciona el art. 2.28 del Reglamento (CE) 1221/2009: por un lado, las microempresas, empresas pequeñas y medianas (PYME), tal y como las define la Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003 (DOUE núm. 124, de 20 de mayo de 2003). Conforme a la misma, las PYME están constituidas por las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no excede de 43 millones de euros. Dentro de dicho grupo, las microempresas serían aquellas con menos de 10 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general

constatado que las organizaciones pequeñas deben hacer frente a costes que son proporcionalmente superiores a los de otras organizaciones, esencialmente por razones de economía de escala. No solo son más elevados los costes de implantación de los sistemas sino también, una vez conseguida la certificación o etiqueta, los asociados a su mantenimiento. A ello se le suma el hecho de que cuanto más grande es una organización, más capacidad organizativa posee para ocuparse de todas las tareas que implica la puesta en marcha de un sistema de gestión ambiental. Y, por último, pero no menos importante, también se observa que los ahorros potenciales en cuestiones como gastos energéticos, reducción en el uso de recursos naturales o materias primas o vinculados a la mejor gestión de los residuos son igualmente proporcionalmente menores para las pequeñas organizaciones¹¹⁶.

La de arriba es una reflexión que habremos de considerar a medida que se incrementan las ventajas y beneficios derivados de estos instrumentos, así como esas zanahorias que he descrito en el epígrafe anterior. Porque, a la postre, la expansión de estas técnicas puede significar una desventaja competitiva más que sumar a las muchas que las pequeñas empresas deben afrontar en su día a día. Piénsese, por ejemplo, en la contratación pública ecológica. Si poseer un certificado o etiqueta ambiental se utiliza como criterio de peso para acceder a la licitación o en la selección del contratista, las pequeñas empresas lo tendrán más difícil.

En el ámbito del certificado EMAS, la Unión Europea viene siendo sensible a esta problemática desde la primera regulación del mismo en 1993. El paso del EMAS I al EMAS II y, de este, al actualmente vigente EMAS III, ha tenido una de sus motivaciones en el deseo de favorecer su aplicación a las organizaciones pequeñas¹¹⁷. En concreto, en el EMAS III (Reglamento (CE) 1221/2009), se establecen medidas que flexibilizan su tratamiento para las organizaciones pequeñas como las siguientes:

anual no supera los 2 millones de euros. Y una pequeña empresa sería aquella que ocupa a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 10 millones de euros. Por otro lado, también integra el concepto de “organización pequeña” cualquier organismo público que administra una población inferior a 10 000 habitantes o que ocupa a menos de 250 personas y cuyo presupuesto anual no excede de 50 millones EUR, o cuyo balance general anual no excede de 43 millones EUR.

¹¹⁶ Puede verse una comparativa de costes y de ahorros derivados de la obtención del certificado EMAS entre pequeñas organizaciones y las grandes en la Decisión de la Comisión Europea de 4 de marzo de 2013 por la que se establece la Guía del Usuario para el certificado EMAS III (pp. 4 y 5).

¹¹⁷ Véanse reflejos de esta idea en los considerandos 10, 16 y 24 de la exposición de motivos del Reglamento (CE) 1221/2009. La Comisión Europea cuenta, en este sentido, con la guía [“EMAS Toolkit for Small Organizations”](#).

- En las organizaciones pequeñas, los verificadores medioambientales podrán admitir que la frecuencia de la renovación del certificado EMAS pase de tres a hasta cuatro años, y que la auditoría interna y la declaración medioambiental actualizada pueda ser de hasta de dos años en lugar de anual (art. 7).
- Los verificadores medioambientales tendrán en cuenta las características especiales de las organizaciones pequeñas para no imponerles cargas innecesarias (art. 26).
- Los Estados Miembros habrán de dedicar una atención especial a las preguntas formuladas por las organizaciones pequeñas sobre los requisitos de legislación ambiental que les afectan (art. 32.4).
- Los Estados Miembros habrán de poner en marcha medidas específicas dirigidas a promocionar el certificado EMAS entre las organizaciones pequeñas, como mayor información, asistencia técnica, fondos de apoyo, unas tasas de registro razonables o evitarles costes innecesarios (art. 36 y 37.3)¹¹⁸.

Este fenómeno de especial consideración para las organizaciones pequeñas también lo podemos observar en el caso de la etiqueta ecológica comunitaria. Ya la segunda versión de la regulación de la misma, en el Reglamento (CE) 1980/2000, se establecía una rebaja de la cuantía máxima de los cánones a cobrar a estas organizaciones con el objeto de facilitar la obtención de la ecoflor para sus productos y servicios. La medida se ha mantenido en el Reglamento (CE) 66/2010, actualmente vigente. Su Anexo III señala que, para las microempresas, el canon de solicitud y el anual no podrán exceder de 350 €. Para las pequeñas y medianas empresas, el canon de solicitud no podrá exceder de 600€, y el anual de 750€. Estos cánones son inferiores a los topes máximos fijados con carácter general (1200€ para el canon de solicitud y 1500 para el anual, que es de carácter potestativo)¹¹⁹.

Sin embargo, no se ha seguido el mismo proceso en el caso de la Norma ISO 14001. Las dos versiones de la misma que se han venido sucediendo a lo largo del tiempo -la de 2004 y la de 2015-, desde la inicial de 1996, han mejorado muchos aspectos, pero no han tenido en cuenta en absoluto las mayores dificultades que la Norma representa para las pequeñas empresas al objeto de facilitarles su implantación. Es un factor que considero que debería valorarse de cara a futuras versiones. Bien es verdad que ISO no es ajena a este problema

¹¹⁸ En el caso de España, estos aspectos se encuentran reflejados en el art. 7 del Real Decreto 239/2013.

¹¹⁹ En el caso español, el Real Decreto 234/2013 indica, en su art. 3, que las CC. AA. fomentarán el uso de la etiqueta ecológica “especialmente en el caso de pequeñas y medianas empresas”. Si bien, la medida va a depender de la regulación de cada Comunidad Autónoma.

y, de hecho, en 2017, publicó una guía dirigida expresamente a la implementación de la Norma ISO 14001 para las pequeñas empresas¹²⁰. Las entidades certificadoras deben ser conscientes de este hecho y adaptar sus ecoauditorías al tamaño de la organización a certificar.

8. CONCLUSIONES

Palos y zanahorias, dos caras de una misma moneda en el Derecho Ambiental. Es evidente que las estrategias jurídicas en el uso de sus tradicionales potestades coactivas deben convivir con los instrumentos voluntarios de fomento de la calidad ambiental, y entre estos instrumentos, destacan especialmente los que se sustentan en la implantación de sistemas de gestión ambiental en las organizaciones y se traducen en certificaciones o etiquetas ambientales. Creo que es positivo que se siga profundizando en estos instrumentos porque en gran parte, en ellos reside la clave para solucionar los grandes retos ambientales que afronta la humanidad. Y en esta línea de potenciación de estas técnicas, es importante que continúen impulsándose aquellas medidas públicas de incentivo que contribuyan a su expansión, las que hemos denominado las zanahorias del sistema. Pero, al mismo tiempo, es necesario, también, garantizar que estas técnicas contribuyen realmente al progreso y no se utilizan únicamente para teñir de verde lo que no es tal o para enmascarar barreras de acceso a los mercados disminuyendo la competencia.

Si fijamos nuestra atención en el principal instrumento creado estos efectos, la Norma ISO 14001, debe destacarse como factor positivo la expansión de este instrumento a nivel mundial y, especialmente, en España. Sin embargo, hay, también, aquí un amplio margen de mejora. Creo, en este sentido, que el instrumento debería profundizar en su eficiencia en sus futuras versiones. He apuntado a lo largo del artículo qué aspectos podrían modificarse a este respecto. Se trataría, en términos generales, de que la norma restrinja el margen de laxitud con el que está configurada y emplee criterios más claros y precisos que garanticen una verdadera sostenibilidad a todos los niveles de las organizaciones que la implanten. Igualmente, otro factor que contribuiría a su expansión es su gratuidad. El tener que pagar por ella es un elemento disuasorio que dificulta el acceso a la misma. Este es un problema genérico de todas las Normas ISO al que debería dársele alguna solución a medida que los Estados cada vez se sustentan más en las mismas para fundamentar sus decisiones y muchos de sus procesos de carácter técnico. Por último, considero que el papel de las entidades de certificación a la hora de que la Norma se aplique

¹²⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE NORMALIZACIÓN, ISO. *ISO 14001:2015 para la pequeña empresa*. 1st ed. Madrid: AENOR ediciones, 2017, 210 p.

correctamente es esencial. Son ellas las que deben asegurar que los sistemas de gestión ambiental que se implantan en base a la ISO 14001 se traducen en mejoras palpables en el comportamiento ambiental de las organizaciones.

9. BIBLIOGRAFÍA

ABBOTT, Kenneth and SNIDAL, Duncan. [The governance triangle: Regulatory standards institutions and the shadow of the state](#). En: MATILI, Walter and WOODS, Ngaire. (Eds.). *The politics of global regulation*. Princeton: Princeton University Press, 2009, pp. 44-88 (fecha de último acceso: 30-08-22).

ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente. La recentralización de competencias en el ámbito de la designación de competencias de entidades de acreditación de los verificadores ambientales. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 40, 2015, pp. 1-53.

AGUIRRE GARCÍA, Ma Belén. El sector de los alimentos ecológicos: regulación y etiquetado ecológico. *Pecunia*, n. 22, 2016, pp. 95-119.

APCER. ISO 14001. [Guía del usuario ISO 14001:2015](#). APCER, 2016, 184 p. (fecha de último acceso: 25-05-22).

BIONDI, Vittorio; FREY, Marco, and IRALDO, Fabio. Environmental Management Systems and SMEs: Motivations, Opportunities and Barriers Related to EMAS and ISO 14001 Implementation. *Greener management international*, n. 29, 2000, pp. 55–69.

BOIRAL, Olivier; GUILLAUMIE, Laurence; HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki, & TAYO TENE, Christian. [Adoption and outcomes of ISO 14001: A systematic review](#). *International Journal of Management Reviews*, vol. 20, issue 2, April, 2018, pp. 411-432 (fecha de último acceso: 30-08-22).

CADMAN, Timothy. [Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes](#). En: *Quality and Legitimacy of Global Governance*. International Political Economy Series. Londres: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 109-140 (fecha de último acceso: 25-05-22).

CAMILLERI, Mark Anthony. [The Rationale for ISO 14001 Certification: A Systematic Review and a Cost–Benefit Analysis](#). *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, vol. 29, issue 4, July, 2022, pp. 1067-1083 (fecha de último acceso: 30-08-22).

- CASTAÑEDA, Daniel. [Desempeño ambiental en España: el palo y la zanahoria](#). *Agenda de la empresa andaluza: ideas, personas e instrumentos para dirigir la empresa*, n. 200, 2015, pp. 18-19 (fecha de último acceso: 11-03-22).
- CIRAVEGNA MARTINS DA FONSECA, Luis Miguel. [“ISO 14001:2015: An improved tool for sustainability”](#). *Journal of Industrial Engineering and Management*, vol. 8, n. 1, 2015, pp. 37-50 (fecha de último acceso: 24-06-22).
- COOK, William; TURNHOUT, Esther and VAN BOMMEL, Séverine. [Performing an FSC Audit](#). *Journal of organizational ethnography*, n. 10.3, 2021, pp. 274–288 (fecha de último acceso: 25-05-22).
- CLEMENTS, Richard B. *Complete Guide to ISO 14.000*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc, 1996, 316 p.
- COMISIÓN EUROPEA. [Adquisiciones ecológicas. Manual sobre la contratación pública ecológica](#). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016, 3ª edición, 79 p. (fecha de último acceso: 13-06-22).
- DAVYDOVA, Angelina. [Eco-certification: Five Major Trends](#). *Global Ecolabelling Network*. 6 de junio de 2019 (fecha de último acceso: 29-08-22).
- DELMAS, Magali. [Barriers and Incentives to the Adoption of ISO 14001 by Firms in the United States](#). *Duke Environmental Law & Policy Forum*. Vol. 11, n. 1, 2000, pp. 1-38 (fecha de último acceso: 24-06-22).
- DELMAS, Magali. [Stakeholders and Competitive Advantage: the Case of ISO 14001](#). *Production and Operations Management*, vol. 10, n. 3, 2001, pp. 343-358 (fecha de último acceso: 24-06-22).
- DELMAS, Magali and CUEREL BURBANO, Vanessa. [The Drivers of Greenwashing](#). *California Management Review*, vol. 54, n. 1, 2011, pp. 64-87 (fecha de último acceso: 20-06-22).
- ESTEVE PARDO, José. *Ley de responsabilidad medioambiental: comentario sistemático*. Madrid: Marcial Pons, 2008, 181 p.
- EUROPEAN COMMISSION. [Green Public Procurement and the European Ecolabel. Fact sheet](#). Brussels: European Commission, 2008, 5 p. (fecha de último acceso: 14-06-22).

- GALÁN VIOQUE, Roberto (dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2018. 287 p.
- HAMSMIDT, Jost and DYLLICK, Thomas. ISO 14001: Profitable? Yes! But Is It Eco-Effective? *Greener management international*, n. 34, 2001, pp. 43–54.
- HEIRES, Marcel. The international organization for standardization (ISO). *New Political Economy*, vol. 13, n. 3, 2008, pp. 357-367.
- HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki (Coord.). *ISO 9000, ISO 14001 y otros estándares de gestión: pasado, presente y futuro: reflexiones teóricas y conclusiones empíricas desde el ámbito académico*. Cizur Menor: Aranzadi, 2006, 446 p.
- HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki, y BOIRAL, Olivier. [Faking ISO 9001 in China: An exploratory study](#). *Business Horizons*, n. 62(1), 2019, pp. 55-64 (fecha de último acceso: 31-08-22).
- HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki, y BOIRAL, Olivier. ISO 9001 and ISO 14001: towards a research agenda on management system standards. *International Journal of Management Reviews*, n. 15(1), 2013, pp. 47-65 (fecha de ultimo acceso: 30-08-22).
- HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki; DOGUI, Kouakou, y BOIRAL, Olivier. [Shedding light on ISO 14001 certification audits](#). *Journal of Cleaner Production*, n. 51, 2013, pp. 88-98 (fecha de último acceso: 24-06-22).
- HILLARY, Ruth. [ISO 14001: Case Studies and Practical Experiences](#). London: Taylor and Francis, 2017 (first published: 2000), 382 p. (fecha de último acceso: 24-06-22).
- JRC. [Manual for authorities awarding public contracts, based on EU Ecolabel criteria. For the procurement of printed paper, stationery paper, and paper carrier bag products](#). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, 27 p. (fecha de último acceso: 14-05-22).
- LAFUENTE, Ramiro. [Organización Internacional de Normalización \(ISO: International Organization for Standardization\)](#). *Investigación Bibliotecológica: archivonomía, bibliotecología e información*, vol. 3, n. 6, 1989, pp. 38-40 (fecha de último acceso: 16-03-22).

- LANZINI, Pietro. How Does EMAS Affect Organisations? Efforts and Competitive Rewards? Analysis of the Drivers, Barriers and Benefits Connected with the EU Scheme. *The Center for Research on Energy and Environmental Economics and Policy at Bocconi University, Working Paper Series*, n. 28, 2010, pp. 1-28.
- LEÓN VELÁZQUEZ, Gloria del Pilar. [Análisis de percepción de la integración de sistemas de gestión](#). *Signos*, vol. 10, n. 1, 2018, pp. 139-156 (fecha de último acceso: 24-06-22).
- LLEDÓ BENITO, Ignacio. *Corporate compliance: la prevención de riesgos penales y delitos en las organizaciones penalmente responsables*. Madrid: Dykinson, 2018, 120 p.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Manual de Derecho Ambiental y Urbanístico*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2021 (4ª edición), 162 p.
- LOZANO CUTANDA, Blanca. [El futuro de la ‘flor europea’: la nueva etiqueta ecológica de La UE](#). *Revista catalana de dret ambiental*, vol. 1 (1), 2010, pp. 1-16 (fecha de último acceso: 25-05-22).
- MARAGOPOULOS, Nikos. [Towards a European Green Bond: A Commission’s proposal to promote sustainable finance](#). *EBI Working Paper Series*, n. 103, 2021 (fecha de último acceso: 11-03-22).
- MARTÍN MATEO, Ramón. La ecoauditoría. *Boletín de estudios económicos*, vol. 48, n. 150, 1993, pp. 489-502.
- MARTÍNEZ REYES, Johana. [Alcance de la Norma ISO 14001: 2015 como Programa de Compliance Ambiental](#). *Observatorio Medioambiental*, vol. 23, 2020, pp. 63-82 (fecha de último acceso: 31-06-22).
- MILIEU Ltd and RISK and POLICY ANALYSIS Ltd. [Study on the Costs and Benefits of EMAS to Registered Organisations. Final report](#). Unión Europea, 2009, 186 p. (fecha de último acceso: 26-05-22).
- MIRANDA GONZÁLEZ, Francisco Javier; CHAMORRO MERA, Antonio y RUBIO LACOPA, Sergio. [Clarificando el concepto de certificación. El caso español](#). *Boletín Económico de ICE*, n. 2825, 2004, pp. III-XVI (fecha de último acceso: 20-05-22).

- MURPHY, Craig N.; YATES, JoAnne. *The International Organization for Standardization (ISO): Global governance through voluntary consensus*. Gran Bretaña: Routledge, 2009.
- NAVAS CUENCA, Estefanía (Coord.). [Gestión y evaluación medioambiental \(ISO 14001:2015\)](#). Málaga: Editorial ICB, 2016, 272 p. (fecha de último acceso: 24-06-22).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE NORMALIZACIÓN, ISO. *ISO 14001:2015 para la pequeña empresa*. 1st ed. Madrid: AENOR ediciones, 2017, 210 p.
- PEREZ, Oren. (2011). [Between Soft Law and Greenwash: the Compliance Dynamic of Civil Forms of Environmental Regulation](#). En: LEVI-FAUR, David (ed.). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011, pp. 347-360 (fecha de último acceso: 30-08-22).
- PERNAS GARCÍA, J. José. *Contratación pública verde*. Madrid: La Ley, 2011, 314 p.
- PRAJOGO, Daniel; CASTKA, Pavel y SEARCY, Cory. [Paymasters and Assurance Providers: Exploring Firms' Discretion in Selecting Non-financial Auditors](#). *Journal of Business Ethics*, n. 173(4), 2021, pp. 795-811 (fecha de último acceso: 31-08-22).
- RIAZ, Hammad; SAEED, Abubakr; LIEDONG, Tahiru Azaaviele y RAJWANI, Tazeeb. [Environmental management, nonmarket strategy, and firm performance in emerging markets: The case of ISO 14001](#). *Business Ethics, the Environment & Responsibility*, vol. 31, issue 1, 2022, pp. 139-163 (fecha de último acceso: 31-08-22).
- RIVERA, BEATRIZ. [La acreditación. Una herramienta al servicio de la competitividad empresarial](#). *Economía Industrial*, n. 396, 2015, pp. 43-51 (fecha de último acceso: 19-05-22).
- RODRÍGUEZ JOVER, Aránzazu. *Responsabilidad social corporativa*. España: IC Editorial, 2019, 403 p.
- RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, Sonia. El fomento de la ecoauditoría como estrategia interventora. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 119, 2003, pp. 375-392.

- ROGER LOPPACHER, OLGA y BUIL GAZOL, Pilar. *Manual de comunicación ambiental: del greenwashing a la sostenibilidad*. Pamplona: EUNSA, 2014, 201 p.
- SANTIAGO FERNÁNDEZ, María José. Doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales en relación a los aspectos medioambientales en la contratación. En: GALÁN VIOQUE, Roberto (Dir.). *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2018, pp. 65-89.
- SHELTON, Dinah. (ed.). *Commitment and Compliance: the Role of Non-Binding Norms in the International System*. Oxford: Oxford University Press, 2003, 588 p.
- SLATER, Matt. (2016). [China ISO 14001 Certificate - An Introduction](#). *China Checkup*, 2016 (fecha del último acceso: 31-08-22).
- TESTA, Francesco; HERAS SAIZARBITORIA, Iñaki; DADDI, Tiberio; BOIRAL, Olivier, & IRALDO, Fabio. [Public regulatory relief and the adoption of environmental management systems: a European survey](#). *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 59, issue 12, 2016, pp. 2231-2250 (fecha de último acceso: 30-08-22).
- TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. La actividad de policía. En: TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel; AGUIRRE Y FONT, Josep María, y ARAGUÀS GALCERÀ, Irene (Coord.). *Derecho Administrativo. Parte especial*. Barcelona: Atelier, 2021, pp. 105-109.
- VALDÉS FERNÁNDEZ, José Luis; ALONSO GARCÍA, María Cristina; CALSO MORALES, Natalia y NOVO SOTO, Marisa. *Guía para la aplicación de UNE-EN ISO 14001:2015*. Madrid: AENOR, 2019, 210 p.
- VERA SOLANO, Javier Augusto y CAÑÓN BARRIGA, Julio. [El valor agregado de un sistema de gestión ambiental más allá de la Certificación](#). *Bistua: revista de ciencia, arte, letras y tecnología*, vol. 17.1, 2018, pp. 86-91 (fecha de último acceso: 24-06-22).
- VILLAREJO GALENDE, Helena. [Garantías financieras para hacer frente a la responsabilidad medioambiental \(artículos 24 a 34 LRM\)](#). *Noticias de la Unión Europea*, n. 305, 2010, pp. 53-61 (fecha de último acceso: 10-06-22).

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de octubre de 2022

“LA INCIDENCIA DE LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL EN LA INTERPRETACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS A TRAVÉS DE LA PRÁCTICA POSTERIOR”*

“THE IMPACT OF NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTIONS ON THE INTERPRETATION OF THE PARIS AGREEMENT THROUGH SUBSEQUENT PRACTICE”

Autor: Antonio Jesús Rodríguez Redondo, Contratado predoctoral por la Universidad de Huelva, Facultad de Derecho.

Fecha de recepción: 20/06/2022

Fecha de modificación: 28/07/2022

Fecha de aceptación: 15/09/2022

Resumen:

Con la adopción en 2015 del Acuerdo de París en materia de cambio climático, se establece un nuevo modelo que pretende una lucha más efectiva contra el mismo. De esta manera, el enfoque bottom-up que se consagra a través de la técnica de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, supone una obligación de procedimiento a todos los Estados Partes del tratado. Es por ello que, ante la falta de definición del contenido por ser determinado por cada Estado y, por lo tanto, con amplio margen discrecional, parece interesante determinar hasta qué punto, de la determinación de la obligación jurídica

* El autor quisiera agradecer las recomendaciones efectuadas por quienes han evaluado anónimamente el presente artículo.

Estudio realizado en el marco del Proyecto “Construyendo la gobernanza internacional: la interpretación de los tratados a través de la práctica ulterior” (UHU-202037), financiado por Convocatoria de ayudas en concurrencia competitiva de proyectos de I+D+I en el marco del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020.

internacional, va a surgir una práctica ulterior que ayude a la interpretación del propio instrumento jurídico internacional, conforme a la regla establecida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Teniendo en cuenta que, una de las características del Acuerdo de París, es su falta de precisión en muchas de sus disposiciones.

Abstract:

With the adoption in 2015 of the Paris Agreement on climate change, a new model is established that seeks a more effective fight against climate change. In this way, the bottom-up approach that is enshrined through the technique of Determined Contributions at the National Level, supposes a procedural obligation to all the States Parties to the treaty. That is why, given the lack of definition of the content to be determined by each State and, therefore, with a wide margin of discretion, it seems interesting to determine to what extent from the determination of the international legal obligation a subsequent practice will arise that assist in the interpretation of the international legal instrument itself, in accordance with the rule established in Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties. Bearing in mind that one of the characteristics of the Paris Agreement is its lack of precision in many of its provisions.

Palabras clave: Acuerdo de París. Contribuciones Nacionales. Práctica ulterior.

Keywords: Paris Agreement. Nationally Contributions. Subsequent practice.

Índice:

1. Introducción
2. Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional como elementos para concretar el concepto de progresión a través de la práctica ulterior
 - 2.1. Los requisitos de las CDN como práctica ulterior
 - 2.2. El estudio de las CDN para determinar el concepto de “progresión”
3. Conseguir una homogeneización para que las CDN cumplan con los requisitos de la práctica ulterior
4. Conclusiones
5. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Nationally Determined Contributions as elements to concretize the concept of progression through further practice
 - 2.1. NDC Requirements as subsequent practice
 - 2.2. The study of NDCs to determine the concept of “progression”
3. Achieving homogenization so that NDCs meet the requirements of subsequent practice
4. Conclusions
5. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

Los informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (en adelante, IPCC) son cada vez son más precisos, dejando un menor grado de incertidumbre de los efectos negativos que pueden resultar de un aumento de temperatura media mundial por encima de unos determinados niveles¹. Los efectos derivados del cambio climático son más acusados, sobre todo, en aquellas zonas que presentan una mayor vulnerabilidad respecto a la subida del mar o a los denominados fenómenos atmosféricos extremos. Esto hace imprescindible recurrir a mecanismos no sólo de mitigación, sino también de adaptación². Dado su carácter transversal y global, los estudios realizados demuestran la existencia de entramado de factores que inciden en una adecuada solución y, es por ello, que ha sido denominado como un “problema superperverso”³.

¹ Véase, entre otros: IPCC, *Climate Change 2014 Mitigation of Climate Change*, Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014; IPCC, *Special Report on the impacts of global warming of 1,5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, Working Group I Technical Support Unit, 2019. (Fecha de último acceso: 20-06-2022); IPCC, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022. (Fecha de último acceso: 20-06-2022)

² GILES CARNERO, Rosa: *El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático: Dinámica de avances y limitaciones*, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 134-135; SALINAS ACELGA, Sergio: [El Acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional](#). *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70/1, 2018, p. 55. (Fecha de último acceso: 20-06-2022); RAMSTAD WENGER, Catherine: Article 7: Adaptation. En: VAN CALSTER, Geert y REINS, Leonie: *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2021, p. 175.

³ RUTHERFORD, David J. y WEBER, Eric Thomas: Ethics and Environmental Policy. En: CHEN, Wei-Yin; SUZUKI, Thosio; LACKNER, Maxilian: *Handbook of Climate Change*

El Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático (en adelante, AP), supone un cambio de visión en la lucha contra uno de los problemas ambientales de mayor transversalidad, adoptando un nuevo enfoque bottom-up, en el que los Estados Partes, así como otros actores internacionales, juegan un papel relevante para conseguir los objetivos de “mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales”⁴.

Este tratado, marca la dirección a seguir para el desarrollo de las bases sentadas en la propia Convención marco de Naciones Unidas sobre cambio climático (en adelante, CMNUCC) y que, en este sentido, se desmarca del enfoque rígido establecido por el otro instrumento jurídico internacional conexo a la misma, el Protocolo de Kioto (en adelante, PK)⁵. La técnica jurídica utilizada para encauzar el camino hacia la consecución de los objetivos, es la Contribución Determinada a Nivel Nacional (en adelante, CDN), establecida en el propio tratado internacional como una obligación de conducta o procedimental, según la doctrina⁶.

Mitigation and Adaptation, Switzerland, Springer, 2017, pp. 131 y ss.; LAZARUS, Richard J.: Super wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future. *Cornell Law Review*, vol. 94, 2008-2009, pp. 1153 y ss.; RODRÍGUEZ REDONDO, Antonio Jesús: [La consistencia del contenido de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Acuerdo de París con los objetivos de desarrollo sostenible](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 118, 2021. (Fecha de último acceso: 20-06-2022)

⁴ Art. 2 del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, celebrada en París, del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015, y con entrada en vigor el 4 de noviembre de 2016.

Para un mayor entendimiento sobre los enfoques bottom-up y top-down, véase, entre otros: CAMPINS ERITJA, Mar: [De Kioto a París: ¿evolución o involución de las negociaciones internacionales sobre Cambio Climático](#), *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 15, 2015, p. 6. (Fecha de último acceso: 20-06-2022); WINKLER, Harald: Mitigation (Article 4). En: KLEIN, Daniel *et. al.* (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 163.

⁵ Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992, y con entrada en vigor el 21 de marzo de 1994, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, p. 107.

Protocolo de Kioto a la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, adoptado en Kioto el 11 de diciembre de 1997, y con entrada en vigor el 16 de febrero de 2005, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2303, p. 162.

⁶ RAJAMANI, Lavanya y BRUNNÉE, Jutta: [The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement](#), *Journal of Environmental Law*, vol. 29, 2017, pp. 541-542. (Fecha de último acceso: 20-06-2022); MAYER, Benoît: Article 4: Mitigation. En: VAN CALSTER, Geert y REINS, Leonie (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2021, p. 113; WINKLER, Harald, *op. cit.*, 2017, pp.

Sin embargo, otros aspectos más “ambiguos”, como la obligatoriedad de su contenido, el denominado principio de progresión, la “autodiferenciación” conforme los principios de equidad y de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales, parecen ser más problemáticos a la hora de su interpretación y puesta en práctica, conforme a las reglas contenidas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en adelante, CVDT)⁷. Como señala Álvarez Jiménez, esta falta de claridad puede obedecer a una “ambigüedad estratégica”, cuestión que es de plano aplicable al régimen jurídico internacional en materia de cambio climático y, especialmente, al AP, que, tras un bloqueo en las negociaciones en Copenhague, pudo lograrse finalmente su adopción⁸. Es por ello, que la interpretación y la aplicación del instrumento internacional cobra especial relevancia.

Si tenemos en cuenta que el contenido de las CDN introduce un conjunto de objetivos sustantivos y acciones que los Estados pretenden tomar para su consecución, parece que recurrir a ellas puede arrojar cierta luz interpretativa respecto a la aplicación de aquellas disposiciones que, por su flexibilidad, amplitud o falta de concreción, se muestran “ambiguas” desde un sentido textual, contextual y conforme al objeto y fin del propio instrumento jurídico internacional. De esta manera, la práctica subsiguiente puede ayudar a aclarar estos términos, pues, como señala Nolte, la interpretación no debe estar basada

146-147; BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya: *International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 231.

⁷ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, adoptado el 22 de mayo de 1969, y con entrada en vigor el 27 de junio de 1980, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331. Cfr. FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa: [El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos](#), *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, 2018. (Fecha de último acceso: 20-06-2022); GILES CARNERO, Rosa, *op. cit.*, 2021, pp. 128-134; RODRIGO, Ángel J.: El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un nuevo tipo de tratado de protección de intereses generales. En: BORRÁS PENTINAT, Susana y VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 79 y ss.; FERNÁNDEZ EGEA, Rosa M.: Los nuevos objetivos y compromisos climáticos del Acuerdo de París. En: BORRÁS PENTINAT, Susana y VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 112 y ss; BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya, *op. cit.*, 2017, pp. 219-225, 235 y ss.; MAYER, Benoît, *op. cit.*, 2021, 115-119; ZAHAR, Alexander: Collective Progress in the Light of Equity Under the Global Stocktake, *Climate Law*, vol. 9, 2019.

⁸ ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Alberto: [The International Law gaze: subsequent agreements and subsequent practice in the interpretation of international treaties](#), *New Zealand Law Journal*, vol. 2, 2019, p. 69. (Fecha de último acceso: 20-06-2022)

exclusivamente en los medios existentes en el momento de celebración del tratado. De esta manera, la práctica ulterior y cualquier acuerdo posterior entre las Partes, pueden ser relevantes a estos efectos⁹.

Asimismo, a diferencia de otros tratados sobre otras materias, como es el caso de los derechos humanos, los instrumentos jurídicos internacionales en materia de medio ambiente se ven perjudicados por una desconexión inicial entre ellos, que acentúa aún más el fenómeno de la fragmentación del Derecho Internacional del Medio Ambiente¹⁰. Aun cuando la regla establecida por el artículo 31.3 c), a efectos interpretativo, consolida que se tendrá en cuenta “toda forma pertinente de Derecho internacional aplicable en las relaciones entre las Partes”.

Sin embargo, como ha señalado Nolte, la diversidad de los tratados ambientales da margen a que sujetos y actores internacionales participen en el desarrollo de la implementación de los mismos, haciendo de la práctica ulterior un elemento que proporciona una vida propia al tratado¹¹. Por ello, la práctica puede convertirse en un aspecto que permita llegar a formas interpretativas más adaptables a las nuevas circunstancias científicas, sociales y económicas, siempre que se dé el entendimiento de todas las Partes. Esto es especialmente relevante en materia de cambio climático, dado el avance continuo que ha experimentado la tecnología, la reducción del grado de incertidumbre de los estudios del propio IPCC y el cambio social que ha experimentado la sociedad civil respecto a las cuestiones medioambientales.

El análisis de esta cuestión tiene gran relevancia en un doble sentido, por un lado, la Comisión de Derecho Internacional (en adelante, CDI) ha redactado un texto de proyecto de conclusiones sobre los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados¹². Por otro lado, la

⁹ NOLTE, Georg: *Treaties and Their Practice – Symptoms of Their Rise or Decline*, The Hague Academy of International Law, 2018, pp. 16 y ss.; En este sentido, véase también: BUGA, Irina: *Modification of Treaties by Subsequent Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 50 y ss.; NOVAK, Fabián: [La conducta ulterior de las Partes como regla principal de interpretación de los tratados](#), *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 7, 2019, p. 108. (Fecha de último acceso: 20-06-2022)

¹⁰ Véase, en este sentido, el Informe del Secretario General, Doc. A/73/419, *Lagunas en el Derecho Internacional del Medio Ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente*, adoptado el 30 de noviembre de 2018 en el 73º período de sesiones, sobre el tema: Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas.

¹¹ NOLTE, Georg, 2018, pp. 233-234.

¹² Véase el Doc. [A/73/10, Informe de la Comisión de Derecho Internacional, adoptado en su 70º período de sesiones](#), celebrado del 30 de abril al 1 de junio y del 2 de julio al 10 de agosto de

práctica ulterior puede ser de gran ayuda para determinar el alcance de ciertas disposiciones del AP de 2015 sobre cambio climático, toda vez que nos encontramos en plena implementación o aplicación del propio instrumento jurídico internacional.

Pero, en cualquier caso, se nos plantean dos preguntas ¿puede considerarse las CDN como práctica subsiguiente? y, en su caso, de no ser así ¿qué relevancia jurídica tiene o puede tener a efectos de la interpretación o aplicación del propio tratado internacional? En este sentido, se ha de señalar que las reglas interpretativas no se terminan con el artículo 31 de la CVDI, sino que el artículo 32, juega un papel importante como medio de interpretación complementario, ya sea para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o cuando de ella se “deja ambiguo u oscuro el sentido; o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable”. Esta cuestión que puede presentarse con bastante frecuencia.

Para ello, en primer lugar, se han de definir los conceptos de práctica ulterior y de acuerdo subsiguiente, a los efectos del presente estudio. La elección realizada por definir estos dos conceptos obedece, por un lado, a que ambos se encuentran en el artículo 31.3 y, por otro lado, porque con frecuencia existe una línea poco nítida entre ambos mecanismos de interpretación auténtica¹³. De esta manera, como afirma Irina Buga, los Tribunales internacionales han sido reacios a realizar una distinción formal entre ambos y no existe un consenso en la doctrina a este respecto¹⁴. En caso contrario, podría haber dado lugar a encontrar unos estándares que solucionen una situación de alta complejidad. A ello, se le ha de añadir la línea que separa la práctica que, junto con la *opinio iuris*, va a dar lugar a una costumbre, de la práctica que aquí se está considerando, independientemente si posteriormente da lugar a una norma de Derecho Internacional General o no.

En esta línea, se ha de reflexionar sobre si las decisiones posteriores a la celebración de un tratado, adoptadas por la Conferencia de las Partes, pueden constituir un acuerdo posterior o bien forma parte del inicio de una práctica posterior. Como señala Novak, estas “muchas veces desarrollan acuerdos de

2018. (Fecha de último acceso: 20-06-2022). Ya, en 2008, en el 60º período de sesiones, la Comisión de Derecho Internacional decidió incluir en su programa de trabajo “Los tratados en el tiempo”, el tema, por recomendación del Grupo de Trabajo constituido para su estudio, requería un estudio concreto sobre “Los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados”. De esta manera, el Relator Especial Georg Nolte, realizó una gran labor en sus sucesivos informes que, finalmente, se concretó en un proyecto de texto.

¹³ Art. 31.3 (a) y (b) de la Convención de Viena sobre el Derecho los Tratados.

¹⁴ BUGA, Irina, *op. cit.*, 2018, p. 55.

interpretación o dan lugar a prácticas que implican una interpretación consensuada del tratado”, al estar dedicadas a realizar un “análisis de la buena marcha, aplicación e implementación del instrumento internacional al que se encuentran sujetos [los Estados Partes]”¹⁵. Asimismo, los órganos especializados creados para el apoyo de la aplicación e implementación del tratado, como es el caso del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (en adelante, OSACT) y el Órgano Subsidiario de Ejecución (en adelante, OSE), pueden tener relevancia respecto a la práctica posterior, toda vez que pueden sugerir cuestiones que finalmente contribuyan a una práctica posterior, tras su adopción por la Conferencia de las Partes¹⁶.

Por todo ello, para este estudio, se va tomar como práctica ulterior toda conducta (acción u omisión) de los Estados Partes en el AP sobre cambio climático en aplicación del mismo. Asimismo, el elemento temporal en el que la práctica se realiza, debe ser fijado a partir de que el tratado haya sido celebrado. Dicha práctica ulterior, debe reflejar la existencia de un acuerdo de las Partes, respecto a la interpretación y aplicación del instrumento internacional. Por otro lado, se va a tomar como acuerdo subsiguiente aquel que va a reflejar el entendimiento común de las Partes de un tratado respecto de su interpretación o aplicación de sus disposiciones y, cuyo elemento temporal, es coincidente con el de la práctica ulterior. Es decir, aquellos que son posteriores a la celebración del instrumento jurídico internacional.

Asimismo, el momento de celebración del tratado, ya sea para determinar la existencia de un acuerdo o de una práctica posterior, es un elemento crucial. En este estudio se tomará como referencia la adopción del texto convencional. Además, como señala Buga, haciendo alusión al Segundo Informe de los “Tratados en el tiempo”, la práctica respectiva o el acuerdo puede tener su origen incluso simultáneamente a la celebración del tratado, aunque debe de existir una relación de subordinación formal al tratado, a riesgo de confundirse con el propio contexto del tratado que vendría como un medio interpretativo primario al estar comprendido en el artículo 31.2 de la Convención de Viena de 1969¹⁷.

Esto conlleva a plantearnos la importancia que tiene el elemento temporal, especialmente, en el Acuerdo de París, pues se ha de recordar que las denominadas “Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional” (en adelante, CPDN) fueron presentadas, en su mayoría, por los Estados Partes

¹⁵ NOVAK, Fabián, *op. cit.*, 2019, p. 116. En este sentido, véase también la Conclusión 11 del Informe de la Comisión de Derecho Internacional que contiene el proyecto de texto sobre acuerdos ulteriores y la práctica ulterior.

¹⁶ En este sentido, véase lo indicado en la Conclusión 13 del citado informe de la Comisión de Derecho Internacional.

¹⁷ BUGA, Irina, *op. cit.*, 2018, p. 51.

antes de que éste fuera adoptado. Además, esta cuestión condujo a que las contribuciones presentadas presentaran un contenido heterogéneo que, atendiendo al concepto de práctica ulterior tomada para este estudio, supone una barrera para considerarlas como tales en el caso de que no se produzca una homogeneización. A este respecto, nos preguntamos qué mecanismos del propio AP y de las Decisiones tomadas por la Conferencia de las Partes pueden acelerar el cumplimiento de las CDN con los requisitos definidores de la práctica ulterior.

Por todo lo comentado hasta el momento, la elección de analizar las CPDN, así como las CDN, pueden proporcionar bastante información a preguntas sobre la práctica de los Estados en la materia y, hasta qué punto, servirá como una práctica ulterior que va a dar vida, a efectos interpretativos, al propio texto convencional. Por otra parte, su elaboración por los órganos estatales y su formulación por escrito y su presentación como documento que aporta el Estado para dar cumplimiento a la obligación procedimental del artículo 4.3 del AP, ayuda a dar por sentadas ciertas cuestiones. A saber, que su formulación y presentación se ha realizado por una entidad con competencia y, por otro lado, su carácter escrito, aporta mayor seguridad jurídica que si se tratara de declaraciones orales.

Como es comprensible, excedería del propio estudio analizar todos los aspectos que aparecen en las disposiciones de una manera amplia, flexible y con un grado de ambigüedad. Como uno de los retos para conseguir los objetivos enunciados en el artículo 2 del AP sobre cambio climático es el principio de progresión y su naturaleza jurídica es controvertida, será éste el elemento a analizar. Este análisis servirá para determinar hasta qué punto, las CDN pueden dar lugar a una práctica ulterior. Para el presente estudio se han analizado la totalidad de CDN, tanto iniciales como segundas o actualizadas, presentadas por todos los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de carácter procedimental del AP.

2. LAS CONTRIBUCIONES DETERMINADAS A NIVEL NACIONAL COMO ELEMENTOS PARA CONCRETAR EL CONCEPTO DE PROGRESIÓN A TRAVÉS DE LA PRÁCTICA ULTERIOR

La doctrina, inicialmente, prestó especial atención a la naturaleza jurídica de las CDN¹⁸. En este sentido, una de las cuestiones que se puso de relieve por cierto

¹⁸ En esta línea, se han calificado las CDN como actos unilaterales, actos voluntarios, obligaciones procedimentales, acuerdos subsiguientes o práctica subsiguiente. Véase, entre

sector doctrinal, fue la consideración de las mismas como una práctica ulterior, conforme a lo establecido en el art. 31.3 b)¹⁹. Sin embargo, poco se ha profundizado en esta cuestión, de tal manera que no se ha indagado sobre los requisitos aplicables para que, finalmente, la técnica de las CDN pueda ser calificada como tal. Su calificación jurídica como práctica subsiguiente, conlleva unas consecuencias a nivel interpretativo (considerando dentro de ella la interpretación evolutiva), de aplicación y, desde un punto más controvertido, una modificación o cambio de ciertas disposiciones del tratado²⁰.

De esta manera, la práctica posterior, en el sentido del art. 31.3 b) de la CVDT, juega un importante papel que va más allá del establecido en el art. 32, siendo ésta última un medio subsidiario en los supuestos en los que la interpretación que resulte de la aplicación del art. 31 deja ambiguo u oscuro el sentido o lleve a un resultado absurdo o irrazonable. Por lo demás, los medios complementarios van a tener un papel en la confirmación del sentido resultante de la interpretación realizada utilizando los medios “principales”.

Por ello, el peso de la práctica subsiguiente, que está en condiciones de igualdad con el resto de medios interpretativos, puede jugar un papel relevante, incluso decisivo, según las circunstancias²¹. De esta manera, cuando existen varias

otros: FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María, *op. cit.*, 2018, pp. 109-110; FALK, Richard: [Voluntary International Law and the Paris Agreement](#), *Global Justice in the 21st Century*, 2016. (Fecha de último acceso: 20-06-2022); SAVARESI, Annalisa, The Paris Agreement: Reflections on an International Law Odyssey, *European Society of International Law, Annual Conference*, Conference Paper núm. 13/2016, Riga, 8-10 de septiembre, p. 8; BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta y RAJAMANI, Lavanya, *op. cit.*, 2017, p. 231; RODRIGO, Ángel J., *op. cit.*, 2018, p.82; OBERTHÜR, Sebastian y BOEDLE, Ralph, Legal Form and Nature of the Paris Outcome, *Climate Law*, vol. 6, 2016, pp. 51 y ss.; VIÑUALES, Jorge, [The Paris Climate Agreement: An Initial Examination](#) (Part II of III), *EJIL Talk*, 8 Febrero 2016. (Fecha de último acceso: 20-06-2022).

¹⁹ Véase, entre otros: DUPUY, Pierre- Marie y VIÑUALES, Jorge E., *International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 190; SAVARESI, Annalisa, The Paris Agreement: A rejoinder, *EJIL: Talk!*, 2016; FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María, *op. cit.*, 2018, pp. 109-110; FALK, Richard, *op. cit.*, 2016.

²⁰ NOVAK, Fabián, *op. cit.*, 2019, pp. 119 y ss.; BUGA, Irina, *op. cit.*, 2018, pp. 107 y ss.; LIANG, Jessica, Modifying the UN Charter through Subsequent Practice: Prospects for the Charter's Revitalisation, *Nordic Journal of International Law*, vol. 91, 2012, pp. 7-8; McGROGAN, David, On the Interpretation of Human Rights Treaties and Subsequent Practice, *Netherlands Quarterly of Humans Rights*, vol. 32, 2014, pp. 355-356; FITZMAURICE, Malgosia, *op. cit.*, 2020, pp. 22-25; COSTELLOE, Daniel y FITZMAURICE, Malgosia, Lawmaking by treaty: Conclusion of treaties and evolution regimes in practice. En: BRÖLMANN, Catherine y RADI, Yannick, *Research Handbook on Theory and Practice of International Lawmaking*, Elgar, 2016, p. 130; ARATO, Julian, *op. cit.*, 2010, pp. 456 y ss.

²¹ DJEFFAL, Christian, *Static and Evolutive Treaty Interpretation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 164; MOLOO, Rahim, *op. cit.*, pp. 75-76.

interpretaciones posibles, será la práctica ulterior la que resuelva decisivamente la cuestión controvertida²². Esta cuestión es de especial transcendencia dentro del AP y, especialmente, en la técnica de las CDN, pues esta tiene un gran peso en el texto convencional. Si a ello le sumamos que el AP contiene, principalmente, obligaciones procedimentales o reglas secundarias. Como señala Nolte, estas circunstancias dan lugar a un espacio a la práctica subsiguiente en la implementación y, los objetivos a alcanzar, que no está encauzada por normas sustantivas o primarias²³.

2.1. Los requisitos de las CDN como práctica ulterior

Para que las CDN sean consideradas como un medio de interpretación auténtico, conforme a su consideración como práctica ulterior, deben de cumplir con ciertos requisitos que, establecidos tanto el proyecto de texto de artículos de la CDI como la doctrina, deben satisfacerse para que se tenga una prueba objetiva de tal condición²⁴. Esto, por lo tanto, se diferencia de los acuerdos ulteriores, dado que estos tienen *ipso facto* el reconocimiento de medio auténtico de interpretación, mientras que la práctica subsiguiente alcanzará dicha categoría en el caso de cumplir con los requisitos exigibles para ello²⁵.

En primer lugar, la práctica ulterior debe de ser aquella, ya sea por acción u omisión, que los Estados Partes en un tratado internacional sigan en un momento posterior a la celebración del mismo. Se entiende por celebración el momento de adopción del texto del tratado y no el momento en el que el mismo entra en vigor internacional²⁶.

²² *Ibidem*.

²³ NOLTE, Georg: *op. cit.*, 2018, p. 234.

²⁴ Véase, entre otros: Doc. [A/73/10, Informe de la Comisión de Derecho Internacional, adoptado en su 70º período de sesiones](#), celebrado del 30 de abril al 1 de junio y del 2 de julio al 10 de agosto de 2018. (Fecha de último acceso: 20-06-2022); NOVAK, Fabián, *op. cit.*, 2019, pp. 107 y ss.; MOLOO, Rahim, *op. cit.*, 2013, pp. 57 y ss.; BUGA, Irina, *op. cit.*, 2018, pp. 23 y ss.; KADELBACH, Stefan, The International Law Commission and role of subsequent practice as a means of interpretation under Articles 31 and 32 VCLT, *Questions of International Law*, 2018; NOLTE, Georg, *op. cit.*, 2018, pp. 193 y ss.

²⁵ Véase la conclusión 4 del Proyecto de conclusiones sobre los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados. Doc. [A/73/10, Informe de la Comisión de Derecho Internacional, adoptado en su 70º período de sesiones](#) (Fecha de último acceso: 20-06-2022).; ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Alberto, The International Law gaze: subsequent agreements and subsequent practice in the interpretation of international treaties, *New Zealand Law Journal*, 2019, pp. 69-73; NOVAK, Fabián, *op. cit.*, 2019, p. 110.

²⁶ A este respecto, véase el concepto de “ulterior” que es desarrollado por Buga. BUGA, Irina, *op. cit.*, 2018, pp. 50 y ss.

Esta cuestión genera un primer problema jurídico en la materia que estamos tratando. En este sentido, se ha de recordar que la mayoría de Estados, un total de 154, cumplieron con la invitación de presentar sus CPDN establecidas en un primer momento en la Decisión 1/CP.19 y, después, en las Decisiones 1/CP.20 y 1/CP.21, antes de la adopción del AP²⁷. La pregunta, por lo tanto, es cuál es el valor interpretativo, conforme al art. 31 de la CVDT, que ha de darse a estos documentos.

Se ha de incidir, por lo tanto, en la idea de que estas CPDN se presentaron en el momento de las negociaciones y, en principio, no les eran aplicables las reglas establecidas por el propio AP, así como la Decisión 1/CP.21 como complementaria al texto convencional. Desde ese punto de vista, la solución a este problema jurídico planteado pasa por considerar las CPDN entregadas antes de la celebración del AP como medio complementario de interpretación, conforme a lo dispuesto en el art. 32 de la CVDT. Sin embargo, las CPDN fueron confirmadas por la mayoría de Estados Partes como su primera CDN, pues cumplían con los requisitos de la propia Decisión 1/CP.21. En este sentido, pueden considerarse como posteriores a la celebración del AP.

Un segundo requisito, obedece a que el comportamiento (acción u omisión) sea desarrollado por todas las Partes en el AP, de tal forma que se pueda tener una evidencia objetiva de que ha llegado a un entendimiento sobre la aplicación del texto convencional²⁸. De esta manera, son dos los elementos que se requieren, por un lado, el vinculado al entendimiento o “acuerdo” entre las Partes y, por otro lado, el vinculado a la conducta de las mismas. En este sentido, el entendimiento o acuerdo, puede venir dado por la propia Decisión 4/CMA.1, que intenta aportar una homogeneización respecto al contenido de las CDN²⁹. Si bien, la naturaleza jurídica de las Decisiones de la COP, aprobadas por órganos creados por tratados internacionales, ha sido muy debatida en la doctrina, en este caso es irrelevante pues, este entendimiento puede venir dado tanto por un instrumento jurídico vinculante como no vinculante y ya sea más o menos formal, a diferencia de lo que acontece con los acuerdos posteriores del art. 31.3 a) de la CVDT³⁰.

²⁷ Cfr. Decisión 1/CP.19, *Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban*, de 23 de noviembre de 2013, pár. 2.b); [Decisión 1/CP.20](#), *op. cit.*, pár. 13; [Decisión 1/CP.21](#), *op. cit.*, pár. 13. (Fecha de último acceso: 20-06-2022).

Para una información más detallada sobre los Estados que presentaron sus CPDN antes de la adopción del texto, puede consultarse la [base de datos de la Secretaría de la Convención Marco sobre Cambio Climático](#), asimismo, puede consultarse la página web de [climatewatchdata](#). (Fecha de último acceso: 20-06-2022).

²⁸ Art. 31.3 b). En este sentido, véase: la Conclusión 3 y el respectivo comentario al mismo. CDI, Doc. A/73/10, *op. cit.*

²⁹ Decisión 4/CMA.1, *op. cit.*

³⁰ Respecto a la naturaleza jurídica de las Decisiones de la COP, véase: MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique, *op. cit.*, 2018, p. 264; GILES CARNERO, Rosa, *op. cit.*, 2021, p. 83-84; BRUNNÉE,

Respecto a la conducta, consistente en una acción u omisión, debe de cumplir con ciertas exigencias que, en el caso más restrictivo, debe obedecer a los estándares de concordancia, uniformidad y consistencia³¹. En este sentido, el AP y la Decisión 1/CP.21 regulan el contenido de las CDN de una manera muy genérica, dando por lo tanto un amplio margen de flexibilidad a los Estados Partes en su elaboración. De esta manera, es difícil que, con estos elementos procedimentales, pueda desprenderse una postura común de los Estados Partes que permita extraer parámetros uniformes si se realiza una comparación de las CDN.

Si a ello se le une que el AP ofrece un mayor margen de flexibilidad a los Estados en desarrollo, a través de estándares iniciales menos exigentes respecto a cuestiones como, por ejemplo, las metas de reducción o limitación de las emisiones que, inicialmente, no tienen por qué extenderse al conjunto de la economía. Asimismo, una de las cuestiones relevantes es que su avance progresivo deberá de contar con los otros pilares del AP como son, entre otros, la financiación, el aumento de la capacidad, transferencia de tecnología o la transparencia³². Por su parte, los Estados desarrollados deberían encabezar los esfuerzos a través del establecimiento de metas absolutas de reducción para todos los sectores económicos involucrados³³.

Es por ello que, desde la CMA, se apostó por intentar homogeneizar la técnica de las contribuciones nacionales a través de un conjunto de Decisiones denominadas como *Paris Rulebook*, especialmente en su decisión sobre las orientaciones adicionales en relación con la sección de la Decisión 1/CP.21 que

JUTTA, *op. cit.*, 2002, pp. 27 y ss.; CHURCHILL, Robin R. y ULFSTEIN, Geir, *op. cit.*, 2000, p. 634; BUGA, Irina, *op. cit.*, 2018, pp. 338 y ss.; BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta y RAJAMANI, Lavanya, *op. cit.*, 2017, p. 19-20; OBERTHÜR, Sebastian y BOEDLE, *op. cit.*, 2016, p. 44 y ss.; BODANSKY, Daniel, *op. cit.*, 2015, p. 155 y ss.

Respecto a la formalidad requerida por el acuerdo o entendimiento común, véase, entre otros: CDI, Doc. A/73/10, *op. cit.*, comentario a la conclusión número 3, párr. 5; FOX, Hazel, Article 31 (3) (a) and (b) of the Vienna Convention and the Kasikili/Sedudu Island Case. En: FITZMAURICE, Malgosia; ELIAS, Olufemi y MERKOURIS, Panos (eds.): *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of Treaties: 30 Years on*, Queen Mary Studies in International Law, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 63; NOLTE, Georg, *op. cit.*, 2018, p. 192; ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Alberto, *op. cit.*; NOVAK, Fabián, *op. cit.*, 2019, p. 109; MOLOO, Rahim, *op. cit.*, 2013, p. 58; RAFFEINER, Stefan, Organ Practice in the Whaling Case: Consensus and Dissent between Subsequent Practice, Other Practice and a Duty to Give Due Regard, *The European Journal of International Law*, vol. 27, 2017, p. 1050; BERNER, Katharina, *Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Domestic Courts*, Heidelberg, Max-Planck-Institute, Springer, 2016, p. 121 y ss.

³¹ En este sentido, véase: Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio, Asunto *Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, AB-1996-2, de 4 de octubre de 1996, p. 16.

³² *Cfr.* Arts. 4.4, 4.5, 9, 10 y 11 del AP

³³ *Cfr.* Art. 4.4 del AP

se refiere a la mitigación³⁴. Además, la apuesta por la creación de un conjunto de órganos que sirven de puente entre los Estados Partes así como un registro público, los propios órganos subsidiarios, el OSACT y el OSE, las directrices metodológicas del IPCC para contabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero, la financiación y el aumento de capacidad, intentan de amortiguar esta cuestión, haciendo que se tienda hacia un modelo de CDN más uniforme.

Por otro lado, el entendimiento debe extenderse a “todas las Partes”. En este sentido, las Decisiones de la CMA en Katowice no han sido problemáticas en su aprobación, teniendo en cuenta que, en muchas ocasiones, se recurre a disposiciones muy generales para que, de esta manera, pueda lograrse un consenso de todos los Estados Partes participantes³⁵. De esta forma, no es preciso establecer cuestiones doctrinales y jurisprudenciales sobre los casos de silencio o aquiescencia de una o varias Partes para lograr este entendimiento o acuerdo, como tampoco es preciso determinar, por lo tanto, si era necesaria una reacción por parte de uno o varios Estados oponiéndose a dicho acuerdo³⁶

2.2. El estudio de las CDN para determinar el concepto de “progresión”

Dado que las CDN tienen el potencial de reflejar la práctica en la aplicación del AP y de las sucesivas decisiones de su órgano superior, la CMA. Estas pueden tomarse como justificación para determinar el concepto de progresión en el AP, así como su aplicación en las CDN. En este sentido, puede servir de base para comprobar la existencia de una práctica ulterior en la implementación del

³⁴ Decisión 4/CMA.1, *op. cit.*

³⁵ Respecto a las mayorías exigibles en el caso de las Conferencias de las Partes en el ámbito del régimen jurídico internacional en materia de cambio climático, véase: SALINAS ACELGA, Sergio, *op. cit.*, 2018, p. 56; MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique, *op. cit.*, 2018, p. 265; GILES CARNERO, Rosa, *op. cit.*, 2021, pp. 81-82; DEPLEDGE, Joanna, *Foundations for the Paris Agreement: The Legal and Policy Framework of the United Nations Climate Change Regime*. En: KLEIN, Daniel *et. al.* (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 32; RAJAMANI, Lavanya, *op. cit.*, 2020, pp. 72 y ss.

³⁶ Respecto al silencio o aquiescencia en la práctica ulterior, véase, entre otros: CDI, Doc. A/73/10, *op. cit.*, conclusion 10; NOLTE, Georg, *op. cit.*, 2018, p. 192; BERNER, Katharina, *op. cit.*, p. 243; BUGA, Irina, *op. cit.*, 2018, pp. 63 y ss.; MOLOO, Rahim, *op. cit.*, 2013, pp. 64 y ss.; FITZMAURICE, Malgosia; ELIAS, Olufemi y MERKOURIS, Panos, *op. cit.*, p. 63; CHATINAKROB, Thanapat, *The Significance of Subsequent Agreements and Practice of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties in the Development of International Law: The Analysis of the Notable Navigational and Related Rights and Whaling Decisions*, *Journal of Law, Policy and Globalization*, vol. 74, 2018, pp. 29-30; NOVAK, Fabián, *op. cit.*, 2019, p. 111; RAFFEINER, Stefan, *op. cit.*, 2017, p. 1059; MCGROGAN, David, *op. cit.*, vol. 32, 2014, p. 368.

propio texto convencional. Si bien el concepto de progresión, según el uso corriente del mismo, es claro, los elementos que van a servir como referencia son más controvertidos.

De esta manera, el contenido de las CDN establecidos por la Decisión 4/CMA.1 son, a saber, punto de referencia, plazos y/o períodos de aplicación, alcance y cobertura, procesos de planificación, supuestos y enfoques metodológicos utilizados para estimar y contabilizar las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero, cómo considera la Parte que su CDN es justa y ambiciosa a la luz de sus circunstancias nacionales, la forma en que contribuye al objetivo de la CMNUCC³⁷.

Asimismo, respecto a la rendición de cuentas sobre las CDN, se establece que las Partes contabilicen las emisiones y absorciones de las emisiones según las directrices del IPCC, asegurar la coherencia metodológica entre la comunicación y la aplicación de las contribuciones, procurar incluir todas las categorías de emisiones o de absorción antropógenas en las contribuciones y explicar los motivos por los que se haya excluido cualquier categoría de las mismas³⁸.

De cualquier manera, el entrar en la categoría de Estado en desarrollo o desarrollado, invita a que los elementos de progresión puedan partir de estándares más o menos exigentes o más o menos flexibles. Hay que tener en cuenta en este sentido que, como ya se ha indicado anteriormente, corresponde a los Estados desarrollados encabezar las acciones contra el cambio climático. Por lo tanto, para tener una visión de cómo se está aplicando el concepto de progresión y si se ha consolidado una práctica ulterior que defina los elementos que están sometidos al mismo, se hace preciso realizar un análisis de las distintas CDN. De esta manera, se podrá comprobar la concordancia, consistencia y uniformidad de las mismas sobre este aspecto concreto.

Un primer elemento a tener en consideración es el porcentaje de reducción establecida en la primera y en su actualizada o segunda CDN. Sobre esta cuestión, se ha de indicar que, las CPDN fueron confirmadas como sus primeras CDN una vez que se adoptó en texto del tratado internacional. En muchas de ellas, los Estados en desarrollo presentan objetivos sectoriales y, por lo tanto, no de una forma general para los sectores económicos y gases de efecto

³⁷ Cfr. 4/CMA.1, *op. cit.*, Anexo I, *Información destinada a facilitar la claridad, la transparencia y la comprensión de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional a que se hace referencia en la Decisión 1/CP.21*, párrafo 28.

³⁸ Cfr. 4/CMA.1, *op. cit.*, Anexo II, *Rendición de cuentas por las Partes de sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, según lo dispuesto en la Decisión 1/CP.21*, párrafo 31.

invernadero seleccionados³⁹. De esta línea, una vez aprobada la Decisión 4/CMA.1 sobre la claridad, transparencia y comprensión de las CDN, se ha dado una homogeneización, de tal manera que en la mayoría de los casos se ha introducido un objetivo concreto de reducción de gases de efecto invernadero⁴⁰.

La mayoría de Estados Partes apuestan por una ampliación del porcentaje de reducción establecido en su primer CDN, aunque en muchos Estados en desarrollo, este incremento parte de la condición de que reciba apoyo internacional⁴¹. Asimismo, estos Estados, además de incrementar su objetivo de reducción condicional, en muchas ocasiones apuestan también por incrementar sus objetivos incondicionales o incluso, si anteriormente no ha establecido objetivo incondicional, lo introduce en su actualizada o segunda CDN⁴².

Un segundo elemento, indicativo de la progresividad, es el plazo de consecución del objetivo sustantivo establecido en la CDN de un determinado Estado. En muchas ocasiones, los Estados, que en su primera CDN incluyeron un objetivo a conseguir en 2030, apuestan por introducir un objetivo más cercano para 2025 que, en algunos casos presupone una mejora de reducción de gases de efecto

³⁹ Antigua, Arabia Saudí, Bahréin, Belice, Bolivia, Brunéi, Bután, Cabo Verde, Cuba, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Fiji, Guinea Bissau, Kuwait, Lao, Malawi, Mali, Mozambique, Myanmar, Nauru, Nicaragua, Panamá, Papúa Nueva Guinea, República Centroafricana, Ruanda, Samoa, Somalia, Suazilandia, Sudán, Sudán del Sur, Surinam y Tonga.

⁴⁰ Véase, entre otros: Arabia Saudí, Belice, Brunéi, Cabo Verde, Emiratos Árabes Unidos, Guinea Bissau, Kuwait, Lao, Malawi, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, República Centroafricana, Ruanda, Samoa, Somalia, Sudán del Sur, Suazilandia y Tonga.

⁴¹ Ejemplo de Estados desarrollados que incrementan su porcentaje de reducción: Todos los Estados miembros de la UE, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Islandia, Japón o Australia.

Ejemplo de Estados en desarrollo que incrementan su porcentaje de reducción con un objetivo incondicionado y/o condicionado: Angola, Argentina, Bangladesh, Barbados, Bielorrusia, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, Costa de Marfil, Corea del Norte, Congo, República Dominicana, Guinea Ecuatorial, Suazilandia, Etiopía, Gambia, Georgia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Haití, Indonesia, Jamaica, Jordania, Kenia, Kirguistán, Lao, Líbano, Liberia, Malawi, Malasia, Maldivas, Mauritania, Mauricio, Mongolia, Marruecos, Níger, Nigeria, Omán, Pakistán, Perú, República de Moldavia, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Sierra Leona, Islas Salomón, Sudáfrica, Tayikistán, Tailandia, Togo, Túnez, Tanzania, Uzbekistán, Venezuela, Vietnam, Zambia, Zimbabue.

⁴² Angola, Bangladesh, Barbados, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chad, Colombia, Congo, Costa de Marfil, Corea del Norte, República Dominicana, Guinea Ecuatorial, Suazilandia, Etiopía, Georgia, Guinea, Jamaica, Jordania, Kenia, Kirguistán, Líbano, Liberia, Malasia, Maldivas, Mauricio, Mongolia, Marruecos, Níger, Omán, Pakistán, República de Moldavia, Islas Salomón, Tayikistán, Tailandia, Togo, Túnez, Uganda, Vietnam, Zambia,

invernadero⁴³. Esta cuestión está en consonancia con los ciclos establecidos de transparencia y balance global, de tal forma que si la nueva entrega de la CDN es en 2025 (ciclo quinquenal) y el balance global es en 2023. Por lo tanto, la consecución de los objetivos más ambiciosos para 2025, puede servir de indicador sobre si se está en buen camino hacia las metas de reducción establecidas (ya sea a nivel nacional o a nivel global). De esta manera, puede ayudar a una reformulación de objetivos y de la acción climática para conseguir los resultados esperados o mejorarlos en 2030. En este sentido, cada vez son más los Estados que están apostando por introducir un objetivo de reducción para su consecución en 2025.

Un tercer elemento vinculado con la progresividad, se asocia con los sectores económicos sobre los que se proyecta el objetivo de reducción de los gases de efecto invernadero. En esta línea, los Estados desarrollados han confeccionado sus CDN estableciendo metas para el conjunto de la economía, siguiendo lo establecido por el artículo 4.4 del Acuerdo de París, el párrafo 31 de la Decisión 1/CP.21, el Anexo II de la Decisión 4/CMA.1 y las directrices del IPCC⁴⁴.

Por su parte, los Estados en desarrollo han apostado por ir progresando en esta cuestión, de tal manera que en su primera CDN, contemplan medidas con repercusión en una serie de sectores y/o subsectores económicos, tal como se indica en el artículo 4.4 del Acuerdo de París: “Las Partes que son países en desarrollo deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se les alienta a que, con el tiempo, adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”⁴⁵. En su segunda o actualizada CDN, se observa que estos Estados han ampliado los sectores y/o subsectores económicos sobre los que se proyectan las metas a conseguir para la reducción o limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero⁴⁶.

⁴³ Burundi, República Centroafricana, Kirguistán, Islas Marshall, Níger, Ruanda, Sierra Leona, Sudáfrica, Vietnam,

⁴⁴ Véase: IPCC (2006), *Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero*. (Fecha de último acceso: 20-06-2022). Estas directrices están vigentes a día de hoy y que ha sufrido una modificación según la versión posterior en el 2019. Este documento va a constituir el documento que las Partes van a utilizar a los efectos de realizar sus inventarios nacionales de GEI considerando los distintos económicos sobre los que se proyectan las medidas vinculadas a la acción climática.

⁴⁵ Todos los países desarrollados incluyen en su CDN todos los sectores económicos. Ejemplo de ello: Todos los Estados miembros de la UE, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Islandia, Japón o Australia.

⁴⁶ Angola, Belice, Benín, Bolivia, Burundi, Bután, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Corea del Sur, Etiopía, Guinea, Jamaica, Kirguistán, Malasia, Maldivas, Mali, Islas Marshall, Mauritania, Nicaragua, Pakistán, Ruanda, Sudán del Sur, Sudán, Tayikistán, Macedonia del Norte, Túnez, Vietnam, Zimbabue.

En cualquier caso, estos Estados, que en su mayoría introducen objetivos de reducción condicionados e incondicionados, presentan una tendencia a ampliar los sectores económicos. Principalmente, esta ampliación será efectiva toda vez que los otros pilares facilitadores del Acuerdo de París, a saber, el aumento de la capacidad, la transferencia de tecnología o la financiación, se apliquen adecuadamente. Esta correcta implementación puede permitir, además de un aumento la eficacia del tratado internacional a través del cumplimiento de los objetivos condicionales establecidos por los Estados en desarrollo en sus CDN, la consecución de una tendencia hacia una homogeneización de las mismas.

Esta cuestión se confirma también en el ámbito de la cobertura de gases de efecto invernadero que los objetivos y metas abarcan. De esta manera, hay que contemplar que los Estados desarrollados cubren los siete gases de efecto invernadero detallados en el Protocolo de Kioto, e incluso en algunos casos van más allá de esta lista⁴⁷. Por su parte, los Estados en desarrollo conjugan una variedad de situaciones respecto a la cobertura de los gases que incluyen en sus CDN. Ya, desde el primer informe sobre el efecto agregado de las CPDN, se tomó consciencia de que ciertos gases de efecto invernadero no eran incluidos como parte del objetivo sustantivo de reducción establecido en ellas⁴⁸.

En este sentido, la mayoría apuesta en sus primeras CDN por la inclusión de tres principales gases, a saber, dióxido de carbono, metano y óxido nitroso⁴⁹. En algunos casos, no se extienden a otros gases por no ser un aporte significativo a la emisión de los mismos debido a las actividades económicas que sustentan al país⁵⁰. En otros casos, la extensión a incluir más gases se ve, desde un principio, mermada por la falta de datos de las emisiones, de tal

⁴⁷ Véase el Anexo A del Protocolo de Kioto, que incluye como gases de efecto invernadero los siguientes: Dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre.

Ejemplo de ello: Todos los Estados miembros de la UE, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Islandia, Japón o Australia.

Ejemplo de Estados que van más allá de la lista de gases de efecto invernadero determinada por el Protocolo de Kioto: Australia, Canadá, Islandia, Mónaco, Noruega, Suiza, Reino Unido y la Unión Europea (incluyen el trifluoruro de nitrógeno).

⁴⁸ Doc. [FCCC/CP/2015/7, Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional](#), de 30 de octubre de 2015, párs. 4, 8, 18. (Fecha de último acceso: 20-06-2022).

⁴⁹ Angola, Bahamas, Bosnia y Herzegovina, Botsuana, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Chad, Congo, Cuba, Costa de Marfil, Yibuti, República Dominicana, Etiopía, Guatemala, Haití, Indonesia, Kenia, Líbano, Malawi, Malasia, Mali, Mauritania, Mongolia, Marruecos, Mozambique, Namibia, Nepal, Níger, Nigeria, Panamá, Ruanda, Santa Lucía, Sierra Leona, Palestina, Sudán, Surinam, Tayikistán, Togo, Tonga, Túnez, Uzbekistán, Zambia, Zimbabue.

⁵⁰ Seychelles, Islas Marshall, Lao, Líbano o Bolivia.

manera que deben de proceder a un inventario de las mismas para poder extender el objetivo de reducción a ciertos gases concretos, con la garantía de que puedan ser medibles⁵¹.

A pesar de estas limitaciones, es una tendencia inequívoca que los Estados en desarrollo han ampliado los gases de efecto invernadero en su segunda o actualizada CDN, lo que implica no sólo una progresión, sino que se está atendiendo a medir las emisiones de estos gases y su trayectoria, lo que implica una mayor transparencia sobre estos asuntos⁵². De esta manera, a efectos cuantitativos como cualitativos y, siempre con el apoyo de los Estados desarrollados, se va a contar con datos que puedan ser más precisos que permiten ver la trayectoria global de estos gases y, por lo tanto, ver en qué medida se podrán lograr los objetivos de temperatura establecidos en el artículo 2 del Acuerdo de París. Esta misma tendencia, se muestra también a partir de la adopción de la Enmienda del Protocolo de Montreal en Kigali, que provocó la inclusión de los hidrofluorocarbonos en algunas CDN⁵³.

⁵¹ Por ejemplo, la primera CDN de Papúa Nueva Guinea reconoce abordar el dióxido de carbono, exclusivamente, por falta de datos. Líbano, en su CDN actualizada establece que los hidrofluorocarbonos, el trifloruro de nitrógeno y el hexafluoruro de azufre, se incluirán una vez que se introduzcan en el inventario. Sudáfrica también expresa de manera explícita, en su CDN actualizada, que no se incluye el hexafluoruro de azufre ni el trifluoruro de nitrógeno por falta de datos.

⁵² En este sentido, es clara la referencia a la transparencia que realiza Namibia en la actualización de su CDN. Para ver la trayectoria del aumento de gases de efecto invernadero considerados en sus segunda o actualizadas CDN, véase: Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Camerún, República Centroafricana, Chile, Congo, Costa Rica, Costa de Marfil, Congo, Suazilandia, Fiji, Ghana, San Vicente y las Granadinas, Honduras, Jordania, Kenia, Líbano, Liberia, Malasia, Mali, Mongolia, Marruecos, Panamá, Perú, Ruanda, Samoa, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Macedonia del Norte, Togo, Tonga, Túnez, Uzbekistán, Zimbabue.

⁵³ Protocolo de Montreal, adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Protocolo sobre sustancias que agotan la capa de ozono de la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono, celebrada en Montreal, 14 a 16 septiembre de 1987. Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1522.

Enmienda al Protocolo de Montreal, denominada como Enmienda de Kigali, fue adoptada en la 28ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal, del 8 de diciembre de 2012, de conformidad con el procedimiento establecido en el su artículo 9.4 de la Convención de Viena de 1985 para la protección de la capa de ozono. Entró en vigor el 1 de enero de 2019, según lo dispuesto en su artículo IV, con la excepción de los cambios al artículo 4, que entrarán en vigor el 1 de enero de 2033.

En algunos casos se hace referencia a la Enmienda de Kigali en la inclusión de estos gases en su segunda o actualizada CDN, véase por ejemplo el caso de Mali o Togo. Otros Estados en desarrollo que han incluido posteriormente gases fluorados de este tipo son: Albania, Argelia, Bosnia Herzegovina, Cabo Verde, Camerún, República Centroafricana, Congo, San Vicente y las Granadinas, Honduras, Jamaica, Kenia, Malasia, Mali, Mongolia, Marruecos, Perú, Ruanda, Seychelles, Sudáfrica, Togo, Túnez, Uzbekistán, Zimbabue.

3. CONSEGUIR UNA HOMOGENEIZACIÓN PARA QUE LAS CDN CUMPLAN CON LOS REQUISITOS DE LA PRÁCTICA ULTERIOR

Con el ejemplo anterior sobre la progresión de las CDN presentadas por los Estados Partes, podemos llegar a la conclusión que, aunque se ha producido una tendencia hacia la homogeneización al cumplir con los estándares u orientaciones introducidos por las Decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes, aún se mantiene una gran diversidad de criterios. Esto conlleva a pensar que aún es pronto para hablar de las CDN como práctica subsiguiente, pues como se indicó anteriormente, no cumpliría con los requisitos de un acuerdo de todas las Partes sobre la interpretación y aplicación de las mismas. Además de ello, este entendimiento que ha de llevar aparejado un conjunto de acciones u omisiones repetitivas en el tiempo, en la actualidad no se confirma, tal como se ha mostrado en el ejemplo de la progresión que se ha tratado anteriormente.

Como se ha indicado, esta homogeneización se ha intentado realizar de una manera bastante visible a través de las Decisiones tomadas por el propio órgano plenario, la CMA. Un importante paso a este respecto, fue el conseguido por el denominado *Paris Rulebook*, especialmente en su decisión sobre las orientaciones adicionales en relación con la sección de la Decisión 1/CP.21⁵⁴. Sin embargo, se han establecido otros mecanismos que pasan más desapercibido y que puede ayudar a que los Estados apliquen estándares homogéneos en sus sucesivas CDN.

En este sentido, puede destacarse la labor realizada en el marco del fomento de creación de capacidad que, en numerosas ocasiones, se ha mantenido que la coordinación, la creación de sinergias o el trabajo en red, van a suponer una fuente importante para hacer frente a las carencias y necesidades de aquellos Estados en desarrollo⁵⁵. Es por ello que, la constitución del Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad (en adelante, CPFC) bajo el mandato de la Decisión 1/CP.21, va tener la misión de aumentar la misma en las tres dimensiones que se ha señalado por la doctrina, a saber, individual, institucional y sistémicas⁵⁶.

⁵⁴ Decisión 4/CMA.1, *op. cit.*

⁵⁵ Decisión 2/CP.7, *op. cit.*, p. 15; Decisión 11/CP.8, *op. cit.*, Anexo, p. 9; Decisión 9/CP.13, *op. cit.*, Anexo, p. 9; Decisión 1/CP.21, *op. cit.*, p. 73.

⁵⁶ Véase la Decisión 1/CP.21, p. 73, que establece la constitución del Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad.

Para tener una visión rápida de la doctrina, véase, entre otros: Khan, Mizan R., Roberts, J. Timmons, Huq, Saleemul y Hoffmeiste, Victoria (2018): *The Paris Framework for Climate Change Capacity Building*, Routledge, Taylor & Francis Group, Londres-Nueva York, p. 2 y ss.;

La Decisión 1/CP.21 establece que, cada año, se definirá un programa de trabajo en el que van a señalar las líneas principales en las que centrará su labor el CPFC⁵⁷. Teniendo en cuenta la diversidad existente respecto al contenido de las CPDN y las primeras CDN presentadas, el tema de trabajo del Comité para los años 2017-2018 y 2018-2019 se centró precisamente en la implementación de las contribuciones presentadas por los Estados Partes⁵⁸.

De esta manera, se pretende tener una evaluación para detectar las necesidades de fomento de la capacidad para ello. También, puede destacarse que, para este año, el programa de trabajo está centrado en el “fomento de la capacidad para facilitar la coherencia en la implementación de las CDN en el contexto de los planes de desarrollo nacional y de sostenibilidad”⁵⁹. A este respecto, es de especial importancia destacar la creación de grupos formales e informales de redes y de comunidades de práctica, que van a proporcionar un intercambio de conocimiento sobre la base de estudios de casos y lecciones aprendidas⁶⁰.

Junto al pilar del aumento de la capacidad, la financiación y la transferencia de tecnología suponen otras dos columnas que sostienen la arquitectura diseñada por el AP y que, en este sentido, va a ayudar a homogeneizar el contenido de las CDN, así como a su implementación. Los mecanismos de financiación, van a suponer un elemento crucial, permitiendo que los Estados en desarrollo puedan incrementar el nivel de ambición y, por lo tanto, ampliar los objetivos determinados en las CDN a mayor número de sectores económicos.

Asimismo, la financiación que se consagra en el AP, va a abrir la puerta a que “otras Partes”, más allá de los Estados desarrollados, presten o sigan prestando apoyo de manera voluntaria. En ese sentido, como señala Zhang, se da un cambio de escenario en el que los Estados con economías emergentes participe en la financiación para el cumplimiento de las metas establecidas por las CDN

Pearson, J. (2011), *LenCD Learning Package on Capacity Development Part 1: The Core Concept*, Learning Network on Capacity Development; Morgan, Peter (2006), *The concept of capacity*, European Centre for Development Policy Management; Lusthaus, Charles, Adrien, Marie-Hélène, Perstinger, Mark (1999), *Capacity development: definitions, issues and implications for planning, monitoring and evaluation*, *Universalia Occasional Paper*, núm. 35.

⁵⁷ Decisión 1/CP.21, *op. cit.*, pág. 71.

⁵⁸ En este sentido, véase [este enlace](#).

⁵⁹ En este sentido, véase [este enlace](#).

⁶⁰ En este sentido, véase [este enlace](#). En esta línea, puede verse el Kit de herramientas para evaluar las brechas y necesidades de desarrollo de capacidades, la Red del CPFC, la Red Internacional de Centros de Excelencia, Think-tanks para el Cambio Climático o el Grupo Oficioso de Coordinación para el Fomento de la Capacidad en el marco de la Convención y el Acuerdo de París.

de los Estados en desarrollo⁶¹. Se trata, por lo tanto, de reconocer una realidad que ya se viene practicando los países con economía emergentes, a saber, el apoyo Sur-Sur o su contribución al Fondo Monetario para el Medio Ambiente o al Fondo Verde para el Clima⁶². La financiación, va ser clave para conseguir que los países en desarrollo puedan afrontar una mayor ambición en el contenido de las CDN, ampliando los sectores en los que se van a tomar las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático⁶³.

Por último, el pilar de la transferencia de tecnología va a contribuir a que la acción climática sea más homogénea, apostando por soluciones tecnológicas que puedan ser utilizadas tanto en los Estados desarrollados como en los Estados en desarrollo. Para estos últimos, como señalan de Coninck y Sagar, constituye además un mecanismo que puede garantizar la implementación de las CDN presentadas por los mismo⁶⁴. El AP apuesta por reforzar el Mecanismo Tecnológico, establecido por los Acuerdos de Cancún, para la aplicación del mismo⁶⁵. De esta forma, se intenta fomentar “la investigación, el desarrollo y la demostración de tecnología”, así como, “el desarrollo y la mejora de las capacidades y tecnologías endógenas”⁶⁶.

Este mecanismo, compuesto por el Comité Ejecutivo de Tecnología y el Centro y Red de Tecnología del Clima, va a configurar una red en la que participan los Estados, expertos y académicos, organizaciones no intergubernamentales en el ámbito de la industria, el medio ambiente y la investigación. Sus principales funciones se traducen en la identificación de tecnología baja en carbono, la ayuda a países en desarrollo en cuestiones técnicas y promover un mayor acceso

⁶¹ ZHANG, Hao: Implementing Provisions on Climate Finance Under the Paris Agreement, *Climate Law*, Brill Nijhoff, 2019, pp. 27-28.

⁶² MELHING, Michael: Article 9: Finance, en Van Calster, Geert y Reind, Leonie: *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Publishing, Cheltenham-Northampton, 2021, p. 226; GASTELUMENDI, J. y GNITKE, I.: Climate Finance (Article 9). En: KLEIN, Daniel *et. al.*: *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017, p. 244.

⁶³ RODRÍGUEZ REDONDO, Antonio Jesús: Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en el marco del Acuerdo de París en América Latina y la UE: estudio de casos, en: Díaz Lafuente, José, Luiz Hansen, Gilván y Fernandes Monica, Eder (orgs.): [*Actas IV Congreso Internacional de Globalización, Ética y Derecho: Los desafíos de la Globalización: Respuestas desde América Latina y la Unión Europea*](#), Universidad Complutense Madrid-Universidad Federal Fluminense, 2020, p. 1680. (Fecha de último acceso: 20/07/2022).

⁶⁴ DE CONNICK, Helen y AMBUJ, Sagar: Technology Development and Transfer, en KLEIN, Daniel *et. al.*: *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017, p. 259.

⁶⁵ Decisión 1/CP.16, [*Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención*](#), párr. 117. (Fecha de último acceso: 20/07/2022).

⁶⁶ Decisión 1/CP.21, *op. cit.*, párr. 66.

a la información y conocimiento sobre cuestiones tecnológicas. Con todo ello, se pretende respaldar los aspectos normativos para el desarrollo e implementación de la transferencia de tecnología, propiciando el desarrollo de unos determinados estándares que pueden contribuir a la homogeneización de la práctica de los Estados respecto de la implementación de las CDN⁶⁷.

4. CONCLUSIONES

Las primeras CDN y las segundas o actualizadas, van tendiendo hacia una homogeneización respecto a los distintos elementos del contenido de las CDN. Este proceso de armonización va produciéndose paulatinamente y, sobre todo, asociado a los pilares de facilitación del propio Acuerdo de París, a saber, transferencia de tecnología, aumento de la capacidad y la financiación. Esto conduce a un proceso de interrelación entre los Estados que va a facilitar la homogeneización de la acción climática, adaptada a las circunstancias que cada Estado Parte en el tratado internacional tenga.

Esta tendencia muestra por lo tanto que, si bien es cierto que ahora mismo podemos hablar de tendencias en un sentido determinado, no podemos hablar todavía de una práctica ulterior que determine los elementos que debe abarcar la progresividad, por lo que ahora mismo, nos encontramos con un concepto flexible que se ajusta precisamente al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Esta cuestión es extensible a otras cuestiones como pueden ser las acciones de mitigación realizadas en sectores concretos: el sector energético, el industrial o el manejo forestal.

A esto se le ha de unir que cada Estado parte de una realidad diferente y que se refleja en la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades, que tiene una configuración dinámica tras el AP. Por lo tanto, la definición de la práctica ulterior que refleja las CDN de los acuerdos tomados por la COP, precisa todavía de cierto tiempo para que pueda considerarse como tal, atendiendo a los aspectos definitorios que el concepto de práctica subsiguiente requiere y que han sido abordados anteriormente en el presente artículo.

Este espacio temporal puede reducirse a través de diferentes mecanismos que el propio tratado internacional establece en su articulado. En esta línea, el aumento de capacidad, la transferencia de tecnología y la financiación, suponen herramientas que, por un lado, van a contribuir a la homogeneización del contenido de las CDN y, por otro lado, van a proporcionar una base para

⁶⁷ Para más información puede consultarse [este enlace](#), y [este enlace](#)

establecer una práctica ulterior que refleje un necesario acuerdo común sobre la interpretación del texto convencional. Es por ello que, esta tendencia, puede procurar el paso de conceptos flexibles a otros más concretos y uniformes. Esta cuestión, también se ve reforzada por la participación de actores internacionales que, más allá de estar presentes en las negociaciones climáticas, van a estar trabajando con los Estados Partes en las a través de las comunidades de práctica y redes formales e informales, abordando las formas para dar respuesta a la acción climática de una manera más efectiva.

5. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, José E., International Organizations: Then and Now, *American Journal of International Law*, vol. 100, 2016, pp. 324-347.

ÁLVAREZ JIMÉNEZ, Alberto: [The International Law gaze: subsequent agreements and subsequent practice in the interpretation of international treaties](#), *New Zealand Law Journal*, vol. 2, 2019, pp. 69-73.

ARATO, Julian: Subsequent Practice and Evolutive Interpretation: Techniques of Treaty Interpretation over Time and Their Diverse Consequences, *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, vol. 9, 2010.

AUST, Anthony: *Modern Treaty Law and Practice*, New York, Cambridge University Press, 2007.

BAXTER, Richard R.: International Law in “Her Infinity Variety”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 29, 1980, 549-566.

BERNER, Katharina, *Subsequent Agreements and Subsequent Practice in Domestic Courts*, Heidelberg, Max-Planck-Institute, Springer, 2016.

BJORGE, Eirik: *The Evolutionary Interpretation of Treaties*, Oxford, Oxford University Press, 2014

BODANSKY, Daniel: The Legal Character of the Paris Agreement, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 25, p. 142; RODRIGO, Ángel J., *op. cit.*, 2018, pp. 142-150.

BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya: *International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

- BODANSKY, Daniel: Legally binding versus non-legally binding instruments. En BARRETT, Scott; CARRARO, Carlo; DE MELO, Jaime (eds.): *Towards a Workable and Effective Climate Regime*, CEPR Press, London, 2015, pp. 155-165.
- BODLE, Ralph y OBERTHÜR, Sebastian: Legal Form of the Paris Agreement and Nature of Its Obligations. En: KLEIN, Daniel *et. al.* (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 91-103.
- BRUNNÉE, Jutta: Procedure and Substance in International Environmental Law, *Recueil des Cours*, vol. 405, 2020.
- COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements, *Leiden Journal of International Law*, vol 15, 2002, pp. 1-52.
- BUGA, Irina: *Modification of Treaties by Subsequent Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- CAMPINS ERITJA, Mar: [De Kioto a París: ¿evolución o involución de las negociaciones internacionales sobre Cambio Climático](#), *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 15, 2015, pp. 1-19.
- CHATINAKROB, Thanapat, The Significance of Subsequent Agreements and Practice of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties in the Development of International Law: The Analysis of the Notable Navigational and Related Rights and Whaling Decisions, *Journal of Law, Policy and Globalization*, vol. 74, 2018, pp. 26-36.
- CHINKIN, Christine: The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law, *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 38, núm. 4, 1989, pp. 850-866.
- CHURCHIL, Robin y ULFSTEIN, Geir: Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: A Little-noticed phenomenon in International Law, *American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, pp. 623-659.
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, Doc. [A/73/10, Informe de la Comisión de Derecho Internacional, adoptado en su 70º período de sesiones](#), celebrado del 30 de abril al 1 de junio y del 2 de julio al 10 de agosto de 2018.

- COSTELLOE, Daniel y FITZMAURICE, Malgosia, Lawmaking by treaty: Conclusion of treaties and evolution regimes in practice. En: BRÖLMANN, Catherine y RADI, Yannick, *Research Handbook on Theory and Practice of International Lawmaking*, Elgar, 2016, pp. 111-132.
- DAGNET, Yamide y LEVIN, Kelly: Transparency (Article 13). En: KLEIN, Daniel *et. al.* (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 301-318.
- DE CONNICK, Helen y AMBUJ, Sagar: Technology Development and Transfer, en KLEIN, Daniel *et. al.*: *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017, pp. 258-276.
- DEPLEDGE, Joanna, Foundations for the Paris Agreement: The Legal and Policy Framework of the United Nations Climate Change Regime. En: KLEIN, Daniel *et. al.* (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 27-42.
- DJEFFAL, Christian, *Static and Evolutive Treaty Interpretation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- DUPUY, Pierre- Marie y VIÑUALES, Jorge E., *International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
- FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa: [El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos](#), *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, 2018, pp. 23-51.
- FALK, Richard, [Voluntary International Law and the Paris Agreement](#), *Global Justice in the 21st Century*.
- FERNÁNDEZ EGEA, Rosa M.: Los nuevos objetivos y compromisos climáticos del Acuerdo de París. En: BORRÁS PENTINAT, Susana y VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 99-123.
- FITZMAURICE, Malgosia: Subsequent Agreement and Subsequent Practice: Some Reflections on the International Law Commission's Draft Conclusions, *International Community Law Review*, vol. 22, 2020, pp. 14-32.

FOX, Hazel, Article 31 (3) (a) and (b) of the Vienna Convention and the Kasikili/Sedudu Island Case. En: FITZMAURICE, Malgosia; ELIAS, Olufemi y MERKOURIS, Panos (eds.): *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of Treaties: 30 Years on*, Queen Mary Studies in International Law, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 59-74.

GASTELUMENDI, Jorge y GNITTKKE, Inka: Climate Finance (Article 9), en: KLEIN, Daniel *et. al.*: *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017, pp. 239-257.

GILES CARNERO, Rosa: El régimen jurídico internacional en materia de cambio climático: Dinámica de avances y limitaciones, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

HUGGINS, Anna y MAGUIRE, Rowena: The implementation of the principle of common but differentiated responsibilities within the Paris Agreement: A governance values analysis. En: POPOVSKI, Vesselin (ed.): *The implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, Routledge, 2019, pp. 164-178.

IPCC, [*Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*](#), Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022.

- [*Special Report on the impacts of global warming of 1,5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*](#), Working Group I Technical Support Unit, 2019.

- [*Climate Change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability*](#), Working Group II Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2017.

- [*Climate Change 2014 Mitigation of Climate Change*](#), Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014.

- [*Principios por los que se rige la labor del IPCC*](#), aprobados por la decimocuarta reunión (Viena, 1 a 3 de octubre de 1998), el 1 de octubre de 1998 y enmendados en sucesivas reuniones.

- JUSTE RUIZ, José: El tercer pilar del régimen internacional para responder al cambio climático: el Acuerdo de París de 2015. En: BORRÁS PENTINAT, Susana y VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 29-51.
- KADELBACH, Stefan, [The International Law Commission and role of subsequent practice as a means of interpretation under Articles 31 and 32 VCLT](#), *Questions of International Law*, 2018.
- KLABBERS, Jan: The Redundancy of Soft Law, *Nordic Journal of International Law*, vol. 65, 1996, pp. 167-182.
- LAZARUS, Richard J.: Super wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future. *Cornell Law Review*, vol. 94, 2008-2009, pp. 1153-1233.
- LIANG, Jessica, Modifying the UN Charter through Subsequent Practice: Prospects for the Charter's Revitalisation, *Nordic Journal of International Law*, vol. 91, 2012 pp. 1-20.
- MALJEAN-DUBOIS, Sandrine: The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime?, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Wiley, 2016, pp. 151-160.
- MALJEAN-DUBOIS, Sandrine; SPENCER, Thomas A. y WEMAERE, Matthieu, The Legal Form of the Paris Climate Agreement: A Comprehensive Assessment of Options, *Carbon & Climate Law Review*, vol. 9, 2015, pp. 68-84.
- MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique: La estructura institucional del Acuerdo de París. En: BORRÁS PENTINAT, Susana y VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 259-274.
- MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J., La naturaleza jurídica de las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Kioto, *Revista Electrónica de Estudios internacionales*, núm. 13, 2007, pp. 1-22.

MAYER, Benoît: *The International Law on Climate Change*, Cambridge University Press, 2018.

- Article 4: Mitigation. En: VAN CALSTER, Geert y REINS, Leonie (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2021, pp. 109-132.

McGROGAN, David, On the Interpretation of Human Rights Treaties and Subsequent Practice, *Netherlands Quarterly of Humans Rights*, vol. 32, 2014, pp. 347-378.

MELHING, Michael: Article 9: Finance, en Van Calster, Geert y Reind, Leonie: *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Publishing, Cheltenham-Northampton, 2021, pp. 218-236.

MILKOREIT, Manjana y HAAPALA, Kate, The Global Stocktake: Design Lessons for a New Review and Ambition Mechanism in the International Climate Regime, *International Environmental Agreement*, vol. 19, 2018, pp. 89-106.

MINNEROP, Petra: Taking the Paris Agreement Forward: Continuous Strategic Decision-making on Climate Action by the Meeting of Parties, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 2018.

MOLOO, Rahim: When Actions Speak Louder Than Words: The Relevance of Subsequent Party Conduct to Treaty Interpretation, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 31, 2013, pp. 39-87.

MORAGA SARRIEGO, Pilar: Mecanismos de cumplimiento del Acuerdo de París. En: BORRÁS PENTINAT, Susana y VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 245-258.

NOLTE, Georg: *Treaties and Their Practice – Symptoms of Their Rise or Decline*, The Hague Academy of International Law, 2018.

NOVAK, Fabián: [La conducta ulterior de las Partes como regla principal de interpretación de los tratados](#), *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 7, 2019, pp. 101-124.

- Las reglas de interpretación de los tratados. En: TORRES BERNÁRDEZ *et. al.* (coords.): *El Derecho Internacional en el Mundo Multipolar del Siglo XXI: Obra homenaje al Profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Madrid, Iprolex, 2013, pp. 151-174.

NOVAK TALAVERA, Fabián: Los criterios para la interpretación de los tratados, *Revista de Derecho Themis*, vol. 63, 2013, pp. 71-88.

OBERTHÜR, Sebastian y BOEDLE, Ralph, Legal Form and Nature of the Paris Outcome, *Climate Law*, vol. 6, 2016, pp. 40-57.

PEETERS, Marjan: Article 14: The Global Stocktake. En Geert Van Calster y Leonie Reins (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Edward Elgar Publishing, 2021, pp. 326-346.

POPOVSKI, Vesselin: “Hard” and “soft” law on climate change. En: POPOVSKI, Vesselin: *The implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, Londres – Nueva York, Routledge, 2020 pp. 19-41.

RAFFEINER, Stefan, Organ Practice in the Whaling Case: Consensus and Dissent between Subsequent Practice, Other Practice and a Duty to Give Due Regard, *The European Journal of International Law*, vol. 27, 2017, pp. 1043-1059.

RAJAMANI, Lavanya y WERKSMAN, Jacob D.: Climate Change. En: RAJAMANI, Lavanya y PEEL, Jacqueline: *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 492-511.

RAJAMANI, Lavanya: Innovation and experimentation in the International Climate Change Regime, *Recueil des Cours*, vol. 404, 2020.

RAJAMANI, Lavanya y GUÉRIN, Emmanuel: Central Concepts in the Paris Agreement and how They Evolved. En: KLEIN, Daniel *et. al.* (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 79-90.

RAJAMANI, Lavanya y BRUNNÉE, Jutta: [The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement](#), *Journal of Environmental Law*, vol. 29, 2017, pp. 537-551.

- RAJAMANI, Lavanya: Ambition and differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative possibilities and underlying politics, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 66, 2016, pp. 493-514.
- RAMSTAD WENGER, Catherine: Article 7: Adaptation. En: VAN CALSTER, Geert y REINS, Leonie: *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2021, pp. 172-199.
- RAUSTIALA, Kal: Form and Substance in International Agreements, *The American Journal of International Law*, vol. 99, 2005, pp. 581-614.
- RODRIGO, Ángel J.: El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un nuevo tipo de tratado de protección de intereses generales. En: BORRÁS PENTINAT, Susana y VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola (eds.): *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: ¿Un acuerdo histórico o una oportunidad perdida?*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pp. 69-98.
- RODRÍGUEZ REDONDO, Antonio Jesús: Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en el marco del Acuerdo de París en América Latina y la UE: estudio de casos, en: Díaz Lafuente, José, Luiz Hansen, Gilván y Fernandes Monica, Eder (orgs.): [*Actas IV Congreso Internacional de Globalización, Ética y Derecho: Los desafíos de la Globalización: Respuestas desde América Latina y la Unión Europea*](#), Universidad Complutense Madrid-Universidad Federal Fluminense, 2020, pp. 1667-1685.
- [La consistencia del contenido de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Acuerdo de París con los objetivos de desarrollo sostenible](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 118, 2021, pp. 7-31.
- RUTHERFORD, David J. y WEBER, Eric Thomas: Ethics and Environmental Policy. En: CHEN, Wei-Yin; SUZUKI, Thosio; LACKNER, Maxilian: *Handbook of Climate Change Mitigation and Adaptation*, Switzerland, Springer, 2017.
- SALINAS ACELGA, Sergio: [El Acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional](#). *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70/1, 2018, pp. 53-76.

- SAND, Peter H. y McGEE, Jeffrey: Lessons from two decades of international environmental agreements: Law, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 22, 2022, pp. 263-278.
- SAVARESI, Annalisa, The Paris Agreement: Reflections on an International Law Odyssey, *European Society of International Law, Annual Conference*, Conference Paper núm. 13/2016, Riga, 8-10 de septiembre
- SCOTT, Karen N., International Environmental Governance: managing fragmentation through institutional connection, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 12, 2011, pp. 177-216.
- VAN ASSELT, Harro y KULOVESI, Kati: Enhanced transparency framework for action and support. En: VAN CALSTER, Geert y REINS, Leonie (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2021, pp. 302-325.
- VILLIGER, Mark E.: The 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties – 40 Years After, *Recueil des Cours*, vol. 344.
- VIÑUALES, Jorge, [The Paris Climate Agreement: An Initial Examination](#) (Part II of III), *EJIL Talk*, 8 Febrero 2016.
- VOIGT, Christina y FERREIRA, Felipe: Differentiation in the Paris Agreement, *Climate Law*, 2016, pp. 58-74.
- VOIGT, Christina: [The Paris Agreement: What is the standard of conduct for parties?](#), *Questions of International Law*, 2016.
- WINKLER, Harald: Mitigation (Article 4). En: KLEIN, Daniel *et. al.* (eds.): *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 141-165.
- ZAHAR, Alexander: Collective Progress in the Light of Equity Under the Global Stocktake, *Climate Law*, vol. 9, 2019, pp. 101-121.
- ZHANG, H.: Implementing Provisions on Climate Finance Under the Paris Agreement, *Climate Law*, Brill Nijhoff, 2019, pp. 21-39.

COMENTARIOS

Mar Ouro del Olmo

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de octubre de 2022

**“EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DECLARA
INCONSTITUCIONALES LOS PRECEPTOS DE LA LEY DE
CAZA DE CASTILLA Y LEÓN RELACIONADOS CON LA CAZA
DEL LOBO”**

Autora: Mar Ouro, Jurista especializada en Derecho Ambiental, Máster en Abogacía (Universidad Internacional de Cataluña) y Máster en Derecho Medioambiental (Uppsala University, Suecia, University of Eastern Finland, Finlandia, UiT Arctic University, Noruega)

Fecha de recepción: 09/09/2022

Fecha de aceptación: 19/09/2022

Índice:

1. **Introducción**
 - 1.1. **Marco normativo y objeto de la controversia**
 - 1.2. **Litigiosidad histórica de la legislación cinegética castellanoleonesa**
2. **Sentencia del Tribunal Constitucional**
 - 2.1. **Fundamentación jurídica**
 - 2.2. **Fallo del Tribunal**
 - 2.3. **Voto particular**
3. **Perspectiva europea**
4. **Conclusión**
5. **Bibliografía**

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 13 de julio de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional estimó el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno, declarando inconstitucionales y nulos los preceptos de la [Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León](#) (en adelante, Ley de Caza) relacionados con la caza del lobo, en [Sentencia](#)

[99/2022](#). Dicha inconstitucionalidad, mediata y sobrevenida, surge a raíz de la inclusión de todas las poblaciones de lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESRPE) mediante la [Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre](#), posterior a la entrada en vigor de la mencionada Ley de Caza y que implica, entre otras, la prohibición de su caza. La ley autonómica contemplaba al lobo como especie cinegética y cazable en su articulado y en su anejo, en consonancia con los requerimientos de la legislación básica estatal previos a la citada orden ministerial. Si bien el núcleo de la sentencia y del voto particular se reduce a una cuestión puramente formal que se abordará más abajo, consistente en si dicha orden puede ser considerada básica desde el punto de vista formal y material, conviene considerar la fundamentación jurídica y la actualidad de esta sentencia de una manera más extensa, tanto en relación con sus antecedentes normativos y jurisprudenciales autonómicos como en relación con la trayectoria advertida en otros países miembros de la Unión Europea obligados por las mismas directivas.

1.1. Marco normativo y objeto de la controversia

España está obligada por la Directiva Hábitats ([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](#)), cuyo anejo IV reserva para las poblaciones de lobos al sur del Duero el nivel de protección máxima, mientras que aquellos situados al norte del Duero, incluidos en el anejo V, pueden ser objeto de medidas de gestión. Castilla y León lleva años traduciendo dichas medidas de gestión en la explotación cinegética de la especie al norte del Duero, en consonancia con la normativa estatal que transponía la Directiva en cuestión. En este sentido, la [Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad](#) (Ley 42/2007) crea el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y el Catálogo Español de Especies Amenazadas (LESRPE y CEEA, respectivamente), desarrollado reglamentariamente mediante el [Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas](#). La inclusión de una especie o población en el LESRPE implica la prohibición genérica de cualquier actuación destinada a darles muerte (art. 57 Ley 42/2007), de manera tal que el lobo solo puede ser objeto de explotación cinegética allí donde no figure en el Listado o Catálogo, el cual implica un nivel de protección más elevado que el del Listado. Si bien en un origen solamente las poblaciones de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura figuraban en el LESRPE, la [Orden TEC/596/2019, de 8 de abril](#), amplió las poblaciones referidas a todas las situadas al sur del Duero para cumplir con los requisitos mínimos de protección establecidos por la Directiva Hábitats. Esto implicó, durante mucho tiempo, la aplicación de un régimen dispar en la comunidad castellanoleonesa, donde los lobos estaban legalmente protegidos a un lado del río, pero podían ser abatidos con todas las de la ley solamente con cruzarlo.

En septiembre de 2021, debido al procedimiento reglado iniciado por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL), que pretendía incluir el lobo ibérico en el Catálogo Español de Especies Amenazadas en la categoría Vulnerable o, en su defecto, en el LESRPE, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Democrático aprobó la Orden TED 980/2021, que incluía todas las poblaciones en el Listado y con ello provocaba la inconstitucionalidad mediata y sobrevenida de la Ley de Caza castellanoleonesa con la Ley 42/2007, al contravenir el nuevo marco de protección reservado para el lobo ibérico.

Los preceptos relacionados con la caza del lobo en la ley castellanoleonesa no se aplicaron desde la entrada en vigor de la Orden, la cual es objeto de un recurso contencioso administrativo pendiente de resolución ante la Audiencia Nacional en relación con su legalidad ordinaria. Por esta razón, la Junta y las Cortes de Castilla y León (en adelante, Castilla y León) pretendían solventar el conflicto competencial constitucional con un mero desplazamiento normativo en tanto la Audiencia Nacional dictara sentencia, argumento que fue rechazado a limine por el TC. En este sentido, el Presidente del Gobierno promovió un recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de dicha ley autonómica, haciendo valer su competencia prevalente para depurar el ordenamiento jurídico y pretendiendo la anulación formal de los mismos por parte del Tribunal Constitucional, independientemente de su inaplicación fáctica por parte de la comunidad autónoma.

Los preceptos cuya anulación se pretendía (art. 38, apartados 2.a) y 8, anexo I.3, inciso “Lobo (*Canis lupus*): al norte del río Duero”; anexo II.4.f); y anexo IV.2, inciso “Lobo (*Canis lupus*). 6.000 euros ambos sexos”) contradecían efectivamente la Orden TED 980/2021, aspecto que Castilla y León no cuestionó en ningún momento. Por tanto, la cuestión principal a resolver por parte del TC, vistas las alegaciones de las partes, consistía meramente en evaluar si la orden en cuestión cumplía los requisitos formales y materiales para ser considerada básica y, por tanto, pieza fundamental del parámetro de contraste de constitucionalidad. Por lo demás, el parámetro de constitucionalidad estuvo conformado por los artículos 56 y 57 de la Ley 42/2007 y por el anexo y la disposición final segunda del Real Decreto 139/2011.

Si bien el artículo 57, que establece una serie de prohibiciones genéricas, entre ellas la de dar muerte a las especies o poblaciones incluidas en el LESRPE, y el anexo del Real Decreto 139/2011, que incluye al lobo en el LESRPE, son evidentemente contradictorios con la gestión cinegética del lobo, la sustancia de la sentencia se halla en la contraposición del artículo 56.1 y 2 de la Ley 42/2007 y la disposición final segunda del Real Decreto 139/2011 con el contenido de la Orden Ministerial. El artículo 56.1 de la Ley 42/2007 crea el LESRPE y

establece que su instrumentación se producirá reglamentariamente, mientras que solamente la inclusión o exclusión de taxones o poblaciones podrá llevarse a cabo por parte del actual MITECO, de acuerdo con su apartado segundo. La Disposición final segunda del Real Decreto 139/2011 establece la facultad del MITECO para modificar el LESRPE mediante Orden Ministerial “sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo segundo de la disposición final octava de la Ley 42/2007”, la cual delega en el Gobierno, y por tanto al desarrollo reglamentario, el dictado de las disposiciones necesarias para el desarrollo de la Ley. Esto significa que, cuando se trate de especies enteras, y no de algunas de sus poblaciones o taxones, dicha inclusión podrá producirse únicamente por Real Decreto (art. 56.1 Ley 42/2007), mientras que una orden ministerial bastaría para incluir o añadir un taxón o población como ya se había hecho con la orden TEC/596/2019 para el resto de poblaciones al sur del Duero.

Según Castilla y León, la inclusión de todas las poblaciones de lobos en el LESRPE mediante la Orden TED 980/2021 excedía la habilitación legal al estar incluyendo, de facto, al conjunto de la especie en el LESRPE, facultad únicamente delegada a Real Decreto en consonancia con el artículo 56.1 de la Ley 42/2007. Por tanto, al no cumplir la Orden los requisitos materiales y formales de lo básico, no podía ser tenida en consideración como parámetro de contraste, de tal manera que el lobo al norte del Duero no podía considerarse protegido por el LESRPE y desaparecía la contradicción efectiva entre la Ley de Caza castellanoleonesa y el bloque de normativa básica. Adicionalmente, Castilla y León argüía la ilegalidad de los apartados segundo y séptimo del artículo 6 y la disposición final segunda del Real Decreto 139/2011, al permitir al MITECO incluir mediante orden ministerial especies en el Listado, en contradicción con el tenor del artículo 56 de la Ley 42/2007, que circunscribe tal facultad a su desarrollo reglamentario.

1.2. Litigiosidad histórica de la legislación cinegética castellanoleonesa

La actual Ley de Caza de Castilla y León es la consecuencia de años pleiteando y navegando entre contenciosos con tal de continuar, o suspender, la actividad cinegética en la región. Desde la [Ley 4/1996 de 12 de julio de Caza de Castilla y León](#) hasta la aprobación de la [Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León](#), el régimen previsto en la normativa autonómica había dado pie a impugnaciones recurrentes por parte de diversas asociaciones ecologistas y animalistas, basándose en defectos en la documentación científica requerida y en los principios de transparencia y participación de los consejos regionales de medio ambiente, lo cual derivó en la paralización de la actividad cinegética en

más de una temporada.¹ El régimen vigente desde la ley de 1996 delegaba la categorización de especies cinegéticas al desarrollo reglamentario, y relegaba a órdenes anuales de caza la decisión anual de las especies cazables de entre las consideradas cinegéticas. Con la aprobación de la Ley 9/2019, y la subsiguiente Ley 4/2021, parecía que la litigiosidad histórica de la normativa cinegética llegaba a su fin, al reducir sustancialmente la capacidad de asociaciones y partidos ecologistas de recurrir las decisiones en materia de caza en lo que algunos han sospechado una estrategia para sortear el control jurisdiccional.² Esto es porque la Ley 9/2019 operaba una serie de cambios al régimen anterior: los decretos que venían regulando qué especies eran cinegéticas en Castilla y León pasaban a conformar un anexo dentro de la misma ley, y las órdenes anuales que determinaban qué especies cinegéticas eran cazables cada temporada perdían su razón de ser al establecerse en la misma ley como cazables todas las especies cinegéticas, salvo aquellas excluidas en los planes generales de caza. La legitimación activa de una asociación para recurrir una orden no es comparable a las reducidas posibilidades que existen cuando se trata de una Ley, de tal manera que la caza, y especialmente la caza del lobo por su alto nivel de conflictividad tanto en las calles como en los tribunales, parecían blindadas al escrutinio judicial.³ Al menos, esto parecía, hasta que la Orden TED 980/2021 volvió a tumbar la normativa cinegética de Castilla y León por su inconstitucionalidad sobrevenida, esta vez en relación con la caza del lobo.

2. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Si bien Castilla y León argumentó la inadecuación del Real Decreto 139/2011 como marco básico habilitador de la orden (artículos 6.2 y 7 y la disposición final segunda), en tanto aglutinaba los términos de población y especie bajo el mismo paraguas y habilitaba al Ministerio para modificar ambas, esta supuesta extralimitación del Real Decreto no fue analizada por el Tribunal, al considerar este que la orden estaba en consonancia directa con el tenor del propio artículo 56.2 de la Ley 42/2007. En este sentido, y como se explicará más adelante, el

¹ Para más información, vid. BLASCO HEDO, E. (2019): “Suspensión provisional de la actividad cinegética por la estimación judicial de una medida cautelar versus modificación de la Ley de Caza de Castilla y León que autoriza su ejercicio”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 89, Sección “Comentarios de legislación y Comentarios de jurisprudencia”; SANZ RUBIALES, I. (2022): “Jurisprudencia ambiental en Castilla y León”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n. 1, Vol. XIII.

² SANZ RUBIALES, I. (2022): “Jurisprudencia ambiental en Castilla y León”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n. 1, Vol. XIII, p. 2.

³ Conviene decir que el Defensor del Pueblo promovió un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por la vulneración de la tutela judicial efectiva, el cual fue desestimado (ECLI:ES:TC:2020:148).

Tribunal consideró que la Orden cumplía los requisitos de incluir únicamente a una población en tanto que solamente modificaba el estatus de las poblaciones al norte del Duero, independientemente de las consecuencias que dicha inclusión tuviera sobre la especie en su conjunto. Finalmente, Castilla y León también alegó la falta de seguridad jurídica en el hecho de que, en el anexo de la Ley 42/2007, solamente aparecieran incluidas en el Listado ciertas poblaciones al sur del Duero, mientras que en la Orden Ministerial se incluían el conjunto de las poblaciones en el Listado.

2.1. Fundamentación jurídica

Como ya se ha advertido, el Tribunal rechazó la pretensión de Castilla y León de resolver la controversia con la aplicación de la cláusula de prevalencia del derecho estatal prevista en el artículo 149.3 CE, en tanto el recurso de constitucionalidad está destinado al análisis de la validez de las normas y no a su aplicación. Además, tal y como argumentó el Tribunal, no cabe argüir una “prejudicialidad contencioso-administrativa” que precluya su conocimiento del recurso en tanto no se pronuncie la Audiencia Nacional sobre una de las normas objeto del bloque de constitucionalidad, puesto que, si tuviera que haber preferencia de alguna de las dos jurisdicciones, sería en todo caso del Tribunal Constitucional, en base al articulado de la [Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional](#) (e.g., art. 61.2).

A continuación, la sentencia realizó una exposición detallada de los requisitos de lo básico tanto a nivel formal como material, donde el Tribunal aclaró cuestiones respecto a la especificidad de lo materialmente básico cuando se trata de medioambiente. Se advierte en esta exposición la admisión de una mayor laxitud en cuanto a los límites de lo básico para abarcar aspectos otrora delegados a su desarrollo autonómico, siempre que respondan a una finalidad tuitiva medioambiental, y también se recuerda la ausencia de un mandato de homogeneidad en todo el territorio español por cuestiones obvias. Destaca el énfasis, a lo largo de la sentencia, en resaltar la jerarquía entre medio ambiente y caza, por cuanto el interés ecológico es configurado como “manifestación del interés general y público en la preservación de la riqueza biológica” y la caza como una actividad sectorial cuya legitimidad dependerá también de su respeto por el valor público de lo medioambiental. Por otro lado, señala el Tribunal, dicha finalidad tuitiva no evitará una vulneración competencial cuando la repercusión en la actividad sectorial se deba a “una regulación de mayor alcance”. Aquí conviene señalar las quejas por parte de la doctrina en cuanto a la dilución de lo materialmente básico, proveniente de un concepto originariamente formal, para terminar en lo inmaterialmente básico y creando

así una suerte de confusión conceptual.⁴ En este sentido, no quedan muy claros los límites en los cuales puede moverse lo materialmente básico en tanto ello depende de matices coyunturales, tales como la categorización de ciertas limitaciones como específicas o puntuales, frente a regulaciones de mayor alcance, y es que lo materialmente básico ha pasado a configurarse como una división “de la propia materia por sectores de más o menos importancia, sectores que son básicos y sectores que no lo son”⁵. En la misma línea, lo básico

*(...) pasa de ser un concepto material que apela a la estructura formal de la norma, a ser un concepto material que apela a su contenido, pero sin que exista un criterio homogéneo para determinar ese contenido.*⁶

Más allá de las quejas, en mi opinión, legítimas, sobre la difusión conceptual de lo básico, no es menos cierto que este no es el caso, en tanto el carácter básico del régimen del LESRPE está más que reconocido a nivel formal en numerosas sentencias citadas por el propio Tribunal.⁷ Respecto a las características de lo básico formal, el Tribunal explica sucintamente el principio de Ley formal y la posibilidad excepcional de fijar las bases a través de Reales Decretos, así como en actos de ejecución o, en este caso, de órdenes ministeriales, atendiendo a la naturaleza técnica, coyuntural o efímera de la materia en cuestión, cuando dicha posibilidad emana de una habilitación legal. Cabe decir, en este sentido, que para el caso que nos concierne, la capacidad de incluir poblaciones en el LESRPE mediante órdenes ministeriales no se cuestionó por parte de Castilla y León en ningún momento, e incluso reconoció la validez de la Orden TEC/596/2019 al añadir poblaciones de lobos en el LESRPE. Por ende, todo cuanto debía hacer el Tribunal en este aspecto era abordar la dicotomía especie/población en la orden TED 980/2021 para dilucidar si esta podía hallar suficiente anclaje en el apartado segundo del artículo 56 de la Ley 42/2007.

2.2. Fallo del Tribunal

Puesto que el encuadramiento competencial y la naturaleza básica del régimen del LESRPE, incluido en la Ley 42/2007 y el Real Decreto 139/2011, era pacífica para ambas partes, el Tribunal debía centrarse únicamente en el carácter básico de la orden ministerial en cuestión, en base a la existencia, o ausencia, de suficiente anclaje en la Ley 42/2007.

⁴ BALAGUER CALLEJÓN, F. (2014): *Manual de Derecho Constitucional*. Volumen I. Madrid: Tecnos, p. 460.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ SSTC 69/2013, de 14 de marzo de 2013; 148/2020, de 22 de octubre, y 146/2013, de 11 de julio.

Como ya se ha adelantado previamente, el Tribunal consideró que la orden ministerial incluía solamente poblaciones en el LESRPE, en cumplimiento con la habilitación del art. 56.2 Ley 42/2007. Por ende, dicha orden pasaba a formar parte del parámetro de constitucionalidad y derivaba en la contradicción efectiva del mismo con los preceptos autonómicos impugnados, contradicción admitida por ambas partes desde un principio.

La lógica seguida por el Tribunal para decidir sobre la dicotomía población/especie tiene trascendencia en un nivel más general, abstracto, sobre la interpretación de las normas. En este sentido, se puede diferenciar entre objeto material y consecuencia de la norma. Para Castilla y León, la consecuencia está englobada en el objeto de la norma, mientras que, para el Tribunal, lo importante es solamente el objeto material de la misma. El objeto del artículo 56.2 es “la inclusión, cambio de categoría o exclusión de un taxón o población en este Listado”, y la consecuencia “previsible” de dicha prescripción es que ello tenga efectos en niveles inferiores a los de la especie entera, aunque no tiene por qué. La Orden TED 980/2021 refería “todas” las poblaciones de lobo en el LESRPE, aunque materialmente solo se estaba modificando el estatus legal de aquellas al norte del Duero. En este sentido, para Castilla y León lo importante era la consecuencia de la norma, es decir, que sus efectos fueran inferiores a los de la especie, así como la literalidad del término “todas”. Por tanto, para esta parte, dicho artículo de la Ley 42/2007 precluía la inclusión de una población en el Listado mediante orden ministerial en tanto dicha inclusión implicara, de facto, que la especie en su totalidad pasara a estar afectada por el Listado. En cambio, en palabras del Tribunal,

aunque la consecuencia de esta modificación sea que todas las poblaciones españolas de esta especie hayan quedado incluidas en el LESRPE, la orden ministerial controvertida ha modificado el anexo del real decreto solo en relación con determinadas poblaciones de lobo, como correctamente se sigue de lo dispuesto en su art. único, cuando afirma que “la especie que se relaciona a continuación se mantiene en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, con modificación de las poblaciones referidas:(...)”⁸

Hablo de objeto material de la norma porque, aunque materialmente se esté modificando solamente el estatus de las poblaciones al norte del Duero, el objeto literal de la orden es “todas”, lo cual parece apoyar la tesis de Castilla y León en tanto se está, efectivamente, afectando al conjunto de la especie, al menos siguiendo el tenor literal del término “todas”. Pero, dado que el Tribunal decidió atender al objeto material de la norma, descartando las consideraciones relativas a su literalidad o a sus consecuencias, el resultado de dicho razonamiento fue el de entender la orden como una mera modificación del estatus de las poblaciones al norte del Duero, en tanto eran las únicas cuyo estatus se había modificado en la práctica, dado que no se estaba introduciendo una especie en el Listado ex novo, a pesar del tenor literal del término “todas”.

⁸ ECLI:ES:TC:2022:99, p. 32.

Esto tiene consecuencias en cuanto a la interpretación de la normativa básica en materia medioambiental, y también plantea dudas respecto a los límites de esta modalidad interpretativa, según descartemos o nos centremos únicamente en la consecuencia de la norma, respectivamente: ¿podría ahora el MITECO, mediante orden ministerial, incluir el resto de poblaciones de una especie que está solamente protegida en una localidad específica, en el LESRPE, afectando de facto al conjunto de la especie de una manera mucho más evidente? O bien al revés: siguiendo la lógica de las alegaciones realizadas por Castilla y León, ¿acaso no podría el MITECO, mediante orden ministerial, incluir una población diminuta de una especie en el LESRPE, si esta pequeña población es el único reducto de la especie todavía excluido del LESRPE?

Si bien en este caso resulta sensata la argumentación del Tribunal, en tanto el orden ministerial viene a homogeneizar un régimen hasta ahora asimétrico y altamente contencioso y afecta solamente a una parte específica de la especie,⁹ dicha argumentación podría llevarse a extremos más problemáticos como el sugerido en el primer ejemplo, en que una orden ministerial estuviera realmente incluyendo prácticamente una especie entera en el Listado, aprovechando la existencia de un pequeño taxón de la misma, en una región geográfica altamente específica, que estuviera ya incluido con anterioridad. De la misma forma, la argumentación de Castilla y León parece contraria al sentido de la norma si la trasladamos al segundo ejemplo, en que el MITECO no podría incluir una pequeña población en el LESRPE si esta supusiera el único reducto desprotegido de la especie en el conjunto del territorio español en tanto ello implicaría la inclusión completa de la especie en el Listado.

Por tanto, tal vez no se trate de la dicotomía objeto material versus consecuencia y literalidad de la norma, sino que la clave tal vez esté en la proporción realmente afectada del conjunto de la especie, de manera que en este caso estaba claro que una gran parte de la geografía española (su mitad sur) estaba ya incluida en el LESRPE, y la orden ministerial afectaba solamente a su otra mitad, y no al conjunto de la especie, más allá del uso del término “todas” o de que su consecuencia fuese que el conjunto de la especie esté ahora incluido en el LESRPE. Aunque el Tribunal no ha matizado este aspecto -i.e. la importancia de las proporciones verdaderamente afectadas-, considero que ello sería necesario en tanto evitaría llegar a argumentos ad absurdum.

⁹ En este sentido, lo relevante no es la proporción actual de la especie sino la existente en el momento en que se decidió proteger por vez primera la misma al sur del Duero, puesto que centrarse únicamente en la proporción actual equivaldría a negar la realidad de la especie cuando se decidió protegerla en la Directiva Hábitats, con claros mandatos de conservación que no se llegaron a cumplir y cuyo incumplimiento no puede suponer una excusa para rebajar obligaciones legales actuales.

Destaca, por su ausencia, una aclaración sobre la ilegalidad de los preceptos del Real Decreto 139/2011, aspecto en el cual no entra el Tribunal al haber resuelto el anclaje directo de la orden ministerial con la Ley. En este sentido, todo parece apuntar a que Castilla y León está en lo cierto y dichos preceptos exceden la habilitación competencial de la Ley 42/2007, en tanto el Tribunal no desmiente en ningún momento que la afectación de especies enteras esté reservada al desarrollo reglamentario, y en tanto el Tribunal afirma el carácter básico de la Orden TED por referirse únicamente a poblaciones y no a especies, supuesto para el que resulta habilitada por el propio artículo 56.2 de la Ley. Siguiendo esta lógica, la misma orden hubiera carecido de anclaje si hubiera afectado a una especie entera. En cambio, el Real Decreto permite al Ministerio tal facultad en el apartado segundo y séptimo del artículo 6 y en la disposición final segunda. Aun así, a falta de un pronunciamiento expreso a este respecto, está por ver la eventual (in)constitucionalidad de su articulado, en el caso de que se llegue a plantear ante el Tribunal.

Finalmente, el Tribunal abordó la presunta ausencia de seguridad jurídica alegada por Castilla y León, por cuanto la Ley 42/2007 sigue mostrando el lobo al norte del Duero como susceptible de caza, mientras que el Real Decreto 139/2011 ha sido modificado por la Orden TED 980/2021 incluyendo al lobo en el Listado. Resulta interesante la reflexión que realiza el Tribunal en este aspecto, al comparar la naturaleza de mínimos que caracteriza la propia Directiva Hábitats con la legislación básica en materia de biodiversidad, donde esta actúa también como “nivel mínimo de protección”, que puede ser mejorado, en este caso, no solamente por las propias comunidades autónomas, sino por la propia articulación reglamentaria del LESRPE en la misma legislación básica. Se configura así la protección medioambiental en cuatro niveles de actuación: Directiva, Ley básica, desarrollo reglamentario, y desarrollo autonómico. En este sentido, el margen de maniobra de las comunidades autónomas puede parecer más constreñido en tanto se construye una protección piramidal de la biodiversidad, empezando con la protección de las poblaciones de lobos al sur del Duero en la Directiva Hábitats y en la Ley 42/2007, hasta la prohibición de su caza en todo el territorio nacional en su desarrollo reglamentario y la legislación autonómica que adapte dichos requerimientos a sus particularidades. Sin embargo, nada más lejos de la realidad, puesto que esta “finalidad de recepción del Derecho europeo” de la que habla el Tribunal y que se despliega en dos niveles estatales antes de penetrar en la legislación autonómica, deja todavía un margen de maniobra a las comunidades autónomas. Esto es porque, que el lobo no pueda ser cinegético, responde al propio carácter dinámico del conocimiento científico y social de cualquier especie, que muta y requiere nuevas aproximaciones a las diversas realidades medioambientales, pero ello no obsta para que el lobo pueda ser objeto de medidas más proactivas, como la que está pendiente de resolución en

la Audiencia Nacional por parte de ASCEL para su inclusión en el Catálogo, por poner un ejemplo de la multiplicidad de posibilidades que se abren para el encaje autonómico de los preceptos estatales.

Por último, resulta paradójica la queja por parte de Castilla y León respecto a la inseguridad jurídica del desarrollo reglamentario del LESRPE por seguir el lobo protegido solamente al sur del Duero en la Ley 42/2007. De hecho, esta misma parte pretendía la finalización del procedimiento con la aplicación de la cláusula de prevalencia, dejando intacto el articulado de su Ley de Caza pese a la confusión que ello pudiera tener en los administrados. En este sentido, es bien sabido que la normativa medioambiental suele ser de mínimos y, por tanto, que de lo genérico a lo específico puede producirse un aumento de la protección medioambiental, pero no a la inversa. Una normativa autonómica no puede establecer una especie como cinegética añadiendo la coletilla “sin perjuicio de aquellas protegidas por la normativa básica estatal”, si ello implica desvincularse de los mínimos europeos y estatales y con ello asumir que el ciudadano deba comprobar la legalidad de dichos anejos autonómicos con la normativa estatal por sí mismo, puesto que esto sí que derivaría en inseguridad jurídica al precluir al ciudadano de a pie para confiar en la validez de los textos legales autonómicos.

2.3. Voto particular

El Magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla formuló un voto particular al que se adhirió la Magistrada doña Concepción Espejel Jorquera, en base al cual se argumentó la ausencia de carácter básico de la Orden TED 980/2021. El voto particular fundamenta su decisión en que la Orden excede la habilitación competencial del artículo 56.2, por cuanto está afectando a la especie entera en lugar de a una población o taxón de la misma. En este sentido,

aun cuando aparentemente se respete esa habilitación, materialmente no es así, ya que, al referirse a todas las poblaciones de lobo, lo que está haciendo es convertir al lobo en una especie protegida en todo el territorio nacional, al margen de las previsiones legales y reglamentarias que regulan el Listado.¹⁰

Continuando con la disyuntiva antes planteada entre objeto material vs consecuencia y literalidad, el voto particular parece centrarse en la consecuencia, a la que se refiere como aquello que “materialmente” resulta de la orden, y que desvirtúa la diferenciación realizada en la ley entre especie y población. Con todo, cabe recordar que el objeto literal, que no material, de la orden ministerial, son todas las poblaciones, puesto que las poblaciones al norte del Duero no se

¹⁰ ECLI:ES:TC:2022:99, p. 4.

mencionan ni una sola vez en la Orden ministerial. Es por esto que, aun cuando el objeto material de la Orden son solo las poblaciones al norte del Duero, tanto su consecuencia como su sentido literal es el de todas las poblaciones, ergo, la especie entera. Por ello, hubiera resultado difícil prever el fallo del Tribunal, y no sorprende la existencia de un voto particular, dada la flexibilidad interpretativa que ofrece la misma norma. Personalmente, considero que hubiera sido más inteligente por parte del MITECO haberse referido, al menos de pasada, a las poblaciones al norte del Duero en la propia orden ministerial, lo cual tal vez hubiera modificado el tenor del voto particular, aunque fácilmente podría haberse visto inalterado al seguir centrándose en las consecuencias de dicha orden como eje de su razonamiento.

3. PERSPECTIVA EUROPEA

Las tensiones entre normativas jerárquicamente superiores y su adaptación final en la normativa regional no son únicas al caso español, ni mucho menos, y algunos dirían que es el nuestro un ejemplo de buena praxis, si lo comparamos con el de otros países miembros.

Por ejemplo, ha habido cierto revuelo en los últimos meses en Alemania, donde la materia medioambiental parece no escapar a las tensiones habituales del modelo federal entre la centralización y la autonomía. Aunque el lobo está protegido en la Ley Federal de Conservación de la Naturaleza ([Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege](#)), el Lander de Baja Sajonia decidió incluir, a principios de este año, al lobo en su legislación cinegética con una cuota de cero individuos.¹¹ Se pueden hallar paralelismos entre esta situación y la de Castilla y León, en tanto que ambas regiones contienen preceptos en su legislación federal o autonómica que contravienen los preceptos de una ley jerárquicamente superior, en el caso de Baja Sajonia, la ley federal, y en el caso castellanoleonés, la ley básica estatal. También se parecen en cuanto a su ausencia de efectos prácticos, puesto que la introducción de una especie protegida como cinegética con una cuota de cero individuos genera una contradicción teórica, en tanto no se abata ningún lobo en la práctica. De manera similar, Castilla y León estuvo inaplicando los preceptos de su Ley de Caza relativos al lobo en tanto se resolviera el recurso contencioso administrativo en la Audiencia Nacional.

El caso alemán ha llegado a oídos de la Comisión Europea, que ya ha respondido a peticiones particulares expresando quejas sobre la supuesta degradación de la protección del lobo en Baja Sajonia. Los peticionarios citaron

¹¹ NDR, "[Niedersachsen nimmt den Wolf ins Jagdrecht auf](#)" (Fecha de último acceso 7-10-2022).

a España como ejemplo a seguir, pidiendo un control de la situación alemana por parte de la Comisión. En su respuesta, la comisión simplemente afirmó estar investigando la situación, y recordó la posibilidad de acudir a la jurisdicción nacional ante el incumplimiento de los preceptos legales alegados.¹²

Aunque a menudo se han equiparado el federalismo alemán con el regionalismo español por su similar grado de descentralización, esta sentencia del Tribunal Constitucional arroja luz en las diferencias de ambos sistemas, en tanto el sistema jurídico español ha ejercido su competencia prevalente para depurar el ordenamiento jurídico apenas unos meses tras producirse la contradicción normativa, mientras que nada parece indicar que se haya revertido la situación imperante a principios de 2022 en la normativa cinegética de Baja Sajonia. Aun así, conviene no generalizar y no olvidar los matices de ambos contextos, cuyo análisis excede las intenciones de este comentario jurisprudencial.

En Suecia, al igual que Alemania, el lobo figura en su categoría máxima de protección: en el anejo IV de la Directiva Hábitats. Por ende, la regulación del lobo es responsabilidad última del Ministerio de Medio Ambiente, y el control de su estado de conservación corresponde a la Agencia Sueca de Medio Ambiente. Sin embargo, el lobo no se halla regulado ni en el Código Medioambiental Sueco ([Miljöbalk, 1998:808](#)) ni en el Reglamento de Protección de Especies Suecas ([Artskyddsförordning 2007:845](#)), sino en la normativa cinegética, fragmentada en diversos condados administrativos. La razón se debe, en última instancia, a la voluntad política de descentralizar lo máximo posible las decisiones relativas a la gestión del lobo, aunque dicho sistema lleve siendo cuestionado por la Comisión Europea desde hace más de diez años y haya un procedimiento de infracción todavía abierto.¹³

Resulta interesante, en este sentido, comprobar cómo un país aparentemente mucho más centralista que el estado español, el cual solamente es superado por el modelo alemán, en ciertas materias medioambientales aplica de facto un sistema mucho más descentralizado, mientras que la justicia española está realizando una labor encomiable para depurar el ordenamiento jurídico de contradicciones y demarcando los límites entre caza y biodiversidad.

Efectivamente, los límites entre caza y protección de la biodiversidad siguen generando mucha controversia en otros países. Destaca especialmente Finlandia por el *caso Tapiola*¹⁴, donde una cuestión prejudicial ante el TJUE trató

¹² Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, “*Culling of wolves in Lower Saxony*”, Ref. Ares (2022)970008 – 10/02/2022.

¹³ Comisión Europea, “*June infringements package: key decisions*” (18 Junio 2015).

¹⁴ ECLI:EU:C:2019:851.

de poner fin, entre otras cuestiones, a la reversión del principio de cautela (art. 191.2 [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#)). En este sentido, Finlandia aplicaba la denominada caza de gestión para reducir el furtivismo, y los tribunales nacionales entendían que el principio de cautela no solo permitía lo que en términos del gobierno no era más que un experimento,¹⁵ sino que sería contrario al mencionado principio no intentar reducir el furtivismo con más caza legal.

El TJUE dejó muy claro que el principio de cautela funciona al revés, y que, por tanto, los tribunales nacionales debían analizar la evidencia científica disponible de cara a articular el principio de cautela correctamente, es decir, prohibiendo el denominado experimento en tanto pudiese ser en detrimento de la especie. En este sentido también aclararon que la existencia de una actividad ilegal no es suficiente para justificar la aplicación de las excepciones previstas en la Directiva Hábitats a la protección estricta de especies, aunque a día de hoy, su país vecino, i.e. Suecia, sigue aplicando la caza de gestión enarbolando la prevención del furtivismo como excusa.¹⁶

4. CONCLUSIÓN

Esta sentencia se produce en un contexto agitado, con un recurso ante la Audiencia Nacional donde se está discutiendo el régimen legal del lobo, y con el mar de fondo de la litigiosidad noroccidental histórica en todo aquello relacionado con el lobo, de lo cual Castilla y León se erige como paradigma. Está por ver, en este sentido, la capacidad de la nueva Estrategia nacional ([Estrategia para la gestión y conservación del lobo \(*Canis lupus*\) y su convivencia con las actividades del medio rural](#)) para suavizar las tensiones entre el poder central y el autonómico, así como de los distintos sectores en liza. A pesar de tratarse de una norma de *soft law* y, por tanto, sin eficacia per se, su valor normativo no debe ser menospreciado en tanto obliga a las administraciones interpeladas, que tienen que justificar su decisión de apartarse de las mismas.

A pesar del carácter marcadamente técnico de la sentencia, que se reduce a la distinción entre población y especie, como se ha intentado explicar a lo largo de este comentario, esta sentencia gana importancia si se contextualiza a nivel estatal y europeo. A nivel estatal es importante la contextualización por lo que comporta para una comunidad autónoma cuya normativa cinegética ha

¹⁵EPSTEIN, Y. y KANTINKOSKI, S.: Non-governmental Enforcement of EU Environmental Law: A Stakeholder Action for Wolf Protection in Finland. *Frontiers in Ecology and Evolution*, publicado el 11 de junio de 2020, Vol. 8, p. 7.

¹⁶ Naturvårdsverket, “Naturvårdsverkets vägledning i samband med beslut om att överlåta möjligheten att fatta beslut om licensjakt på varg 2022 till länsstyrelserna” (2021).

resultado ser de todo menos pacífica en los tribunales, y a nivel europeo por la caracterización que realiza el tribunal de la legislación medioambiental como instrumento de mínimos que se construye en cuatro niveles distintos (normativa europea, normativa estatal básica, desarrollo reglamentario, desarrollo autonómico), y en relación con la diversidad de respuestas ante situaciones similares que se ofrecen por distintos países miembros.

Por último, quisiera hacer una reflexión respecto a la inclusión del lobo en el LESRPE, asunto que levanta pasiones y más de una demanda en los tribunales. El lobo, al igual que el resto de la biodiversidad española, ha sufrido un periplo legislativo y político desde antes de la entrada de España en las entonces llamadas Comunidades Europeas, con el avance del conocimiento científico y de la sensibilización social por la pérdida de biodiversidad. Ello implica una expansión progresiva de la normativa medioambiental a todos los niveles, cuya relevancia ya se hizo patente en la propia Constitución Española en el momento en que esta reconoció el derecho al medio ambiente en su artículo 45, mientras la caza no se configuró como ningún derecho, sino más bien como una competencia que puede ser asumida por las comunidades autónomas ex art. 148.1.11. Ergo, era inevitable que una visión conservacionista de la fauna y la flora fuese imponiéndose progresivamente frente a la “óptica de su racional explotación en la legislación de caza”¹⁷, en lo que no puede nombrarse sino como un ejercicio de coherencia constitucional. En este sentido, la protección del lobo como “manifestación del interés general y público en la preservación de la riqueza biológica”¹⁸, en contraposición a la caza como “actividad sectorial”,¹⁹ está destinada a generar controversia no solamente por su presunta afección económica en sectores privados determinados, sino por lo que implica como límite competencial de las comunidades autónomas, que ven que una materia sobre la que poseen más poder de decisión que la de medio ambiente, i.e. la caza, puede verse cercenada por la competencia exclusiva estatal en la legislación básica medioambiental, materia íntimamente relacionada con la caza. Mientras estas mismas tensiones se han producido en distintos modelos de estado, desde el estado federal alemán hasta el sistema monárquico constitucional sueco, solamente en España parece estar funcionando el engranaje constitucional como garante del reparto de competencias, al menos en este aspecto. Es de esperar, por tanto, la reticencia de los poderes autonómicos a ceder parcelas de poder previamente ostentadas, igual que es de esperar y, además, resulta de justicia, que el estado vele por el cumplimiento del reparto competencial constitucional. Cada uno con sus competencias, *y cada lobo por su senda.*

¹⁷ LÓPEZ RAMÓN, F. (2019): *Conservar el Patrimonio Natural*. Madrid: Reus Editorial, p. 22.

¹⁸ ECLI:ES:TC:2022:99, p. 25.

¹⁹ Ibid.

5. BIBLIOGRAFÍA

BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.), CÁMARA VILLAR, G., LÓPEZ AGUILAR, J.F., BALAGUER CALLEJÓN, M.L. y MONTILLA MARTOS, J.A.: *Manual de Derecho Constitucional, Volumen I*. Madrid: Tecnos, 2014.

BLASCO HEDO, E.: Suspensión provisional de la actividad cinegética por la estimación judicial de una medida cautelar *versus* modificación de la Ley de Caza de Castilla y León que autoriza su ejercicio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, publicado el 29 de abril de 2019, Núm. 89, abril 2019. Disponible <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-legislativo-y-jurisprudencial-suspension-provisional-de-la-actividad-cinegetica-por-la-estimacion-judicial-de-una-medida-cautelar-versus-modificacion-de-la-ley-de-caza-de-castilla/>

EPSTEIN, Y. y KANTINKOSKI, S.: Non-governmental Enforcement of EU Environmental Law: A Stakeholder Action for Wolf Protection in Finland. *Frontiers in Ecology and Evolution*, publicado el 11 de junio de 2020, Volumen 8, p. 1-12. Disponible <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fevo.2020.00101/full>

LÓPEZ RAMÓN, F.: *Conservar el Patrimonio Natural*. Madrid: Reus Editorial, 2019.

SANZ RUBIALES, I.: Jurisprudencia Ambiental en Castilla y León. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, publicado el 28 de junio de 2022, Núm. 1, Vol. XIII, pp. 1-11. Disponible <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3346/3459>

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
Fernando López Pérez

Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de octubre de 2022

[Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la energía, en la aplicación del régimen retributivo a las instalaciones de cogeneración y se reduce temporalmente el tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de determinados combustibles](#)

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

Fuente: (BOE n. 227, de 21 de septiembre de 2022)

Palabras clave: Energía eléctrica. Energías renovables. Cogeneración. Transporte de energía. Precios. Combustibles. Autorizaciones. Impuesto sobre el valor añadido. Meteorología. Incendios forestales. Comisión Nacional de los mercados y la Competencia.

Resumen:

La situación de precios en los mercados energéticos, unida a la implementación del mecanismo de ajuste, ha provocado la parada de la producción de más de la mitad de la potencia instalada de cogeneración en España en el mes de agosto. Esto ha supuesto una pérdida de eficiencia energética global de la economía por el aumento global de consumo de gas natural, ya que la energía eléctrica y energía térmica que no se está produciendo por la cogeneración es sustituida por otras soluciones técnicas que presentan un rendimiento energético global inferior al de la cogeneración.

Para paliar este problema se regula un nuevo tipo de renuncia voluntaria al régimen retributivo específico para las instalaciones de cogeneración y tratamiento de purines y lodos de aceite de oliva, de manera que las instalaciones que renuncien puedan solicitar la inclusión en el mecanismo de ajuste regulado en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, siempre que dicho mecanismo se encuentre en vigor.

En otro orden, las modificaciones en el dimensionamiento de proyectos de plantas de generación eléctrica renovable que supongan cambios en los proyectos de ejecución y que requieran una nueva autorización administrativa, pese a que dichas modificaciones no provoquen nuevos efectos adversos sobre el medio ambiente y no produzcan nuevas afecciones a bienes y derechos de terceros; y con el fin de evitar el inicio de un nuevo procedimiento de tramitación, mediante el presente real decreto-ley se introducen modificaciones de los umbrales de exigencia que hacen necesario iniciar una nueva tramitación respecto del régimen de autorizaciones previsto en cada caso.

Por otra parte, a medida que van concluyendo las tramitaciones de un gran número de proyectos se prevé que se remitan a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia una gran cantidad de peticiones de informe para el otorgamiento de autorización administrativa previa de instalaciones renovables; por lo que se considera prudente acotar el contenido del informe, en lo relativo a lo que es necesario para el dictado de dicha autorización administrativa y de acotar los plazos de emisión del mismo.

En otro orden, la maximización de la producción renovable conlleva minimizar los vertidos incrementando la capacidad de transporte de las redes. Por este motivo, se introduce un anexo que recoge los criterios para el cálculo de los niveles admisibles de carga en la red de transporte de energía eléctrica y que permite el establecimiento de estos límites de capacidad para periodos más cortos que permitan ajustarse más a la capacidad de transporte real de los mismos en unas condiciones dadas, de tal forma que se permita pasar de unos niveles estacionales a unos niveles que pueden ser mensuales, diarios e incluso horarios en función de las condiciones ambientales y de dichas redes.

Por otra parte, se establece de forma excepcional y transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2022, una reducción, desde el 21 al 5 por ciento, en el tipo impositivo del IVA que recae sobre todos los componentes de la factura de las entregas de gas natural, con el objeto de minorar su importe.

Para favorecer el desarrollo y la utilización de combustibles menos contaminantes en sistemas de calefacción y fomentar la suficiencia energética, se establece también de forma excepcional y transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2022, una reducción desde el 21 al 5 por ciento, en el tipo impositivo del IVA que recae sobre las entregas de briquetas y pellets procedentes de la biomasa y a la madera para leña utilizados en sistemas de calefacción.

Se precisa en el caso de las comunidades autónomas que cuenten con servicio meteorológico, que pueden proporcionar la información meteorológica sobre el riesgo de incendio de nivel muy alto o extremo que active las prohibiciones y limitaciones de circulación y acceso establecidas en sus planes de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, previstas en el artículo 48.6 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Asimismo, excepcionalmente, se amplía hasta el 1 de enero de 2023 el plazo para adoptar los planes y organizar los servicios de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales y su adaptación a lo establecido en el [Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales](#).

Entrada en vigor: 22 de septiembre de 2022.

Normas afectadas:

Se modifican:

- El Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.
- [El Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos](#).
- La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, conforme al Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales.
- El Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales.

Enlace web: [Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la energía, en la aplicación del régimen retributivo a las instalaciones de cogeneración y se reduce temporalmente el tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de determinados combustibles.](#)

Autonómica

Aragón

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de octubre de 2022

[Decreto 129/2022, de 5 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Listado Aragonés de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y se regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón](#)

Autor: Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: BOA núm. 179, de 14 de septiembre de 2022

Palabras clave: Biodiversidad. Especies amenazadas. Fauna. Protección de especies

Resumen:

A través de esta norma se crea y regula el Listado Aragonés de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, en el que además queda integrado el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, estableciendo un régimen de protección y evaluación periódica del estado de conservación de las especies en él incluidas.

A este respecto, la administración autonómica hace uso de las posibilidades reconocidas en la estatal [Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad](#), relativas a que las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, establezcan listados de especies silvestres en régimen de protección especial, determinando las prohibiciones y actuaciones suplementarias que se consideren necesarias para su preservación -artículo 56.4 de la norma estatal en su versión consolidada-. Además, en esta misma Ley, se posibilita que las Comunidades Autónomas establezcan catálogos de especies amenazadas, pudiendo, en su caso, incrementar el grado de protección de las especies del Catálogo Español de Especies Amenazadas, incluyéndolas en una categoría superior de amenaza -artículo 58.3 y 4-.

Las finalidades del Decreto aragonés son las siguientes -artículo 1-:

- a) La creación del Listado Aragonés de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, como registro público de carácter administrativo y ámbito autonómico.
- b) La regulación del Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón para adaptarlo a las nuevas categorías de protección, así como su inclusión en el Listado Aragonés.
- c) La definición de los contenidos asociados al Listado Aragonés y al Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón y la regulación del acceso a la información.
- d) La regulación del procedimiento de inclusión y exclusión de especies en el Listado Aragonés y en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, así como el procedimiento para efectuar los cambios de categoría.

- e) La instauración de un régimen de protección para las especies incluidas en el Listado Aragonés, así como la definición de los efectos de la inclusión de especies del Listado en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón.
- f) La regulación del procedimiento de elaboración de los planes de recuperación y de conservación para aquellas especies incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón y el establecimiento de sus contenidos básicos.
- g) El establecimiento de una evaluación periódica sobre el estado de conservación de las especies incluidas en el Listado Aragonés y en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón.
- h) La creación de una red de microrreservas de flora, fauna y hábitats, y recursos genéticos compuesta por áreas de pequeña extensión que resulten de máximo interés para la conservación.
- i) El desarrollo de medidas de conservación ex situ y de programas de traslocación para la conservación de especies del Catálogo de especies amenazadas de Aragón.
- j) La definición y el contenido de las estrategias para la corrección de factores adversos para la conservación de especies silvestres.

Además, se constituye el Centro de Recuperación de Fauna Silvestre de la Alfranca.

Así, en el capítulo II del Decreto analizado, se regula el Listado y Catálogo antedichos, estableciendo que especies, subespecies y poblaciones quedan integrados en ambos -Anexo I, complementado con las especies recogidas en el [Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero](#). Por otro lado, en el Catálogo se distinguen entre especies en peligro de extinción y vulnerables. Se regulan, por otro lado, la información asociada al Listado y al Catálogo y el acceso a la información contenida en los dos instrumentos.

Ya en el capítulo III se establece el procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión de especies, y en el capítulo IV los efectos de su inclusión, con remisión a los artículos 57 y 59 de la estatal Ley 42/2007, de 13 de diciembre.

Para las especies amenazadas deben elaborarse Planes de recuperación y conservación - capítulo V- con el contenido señalado en el artículo 11 del Decreto. Debiéndose, por lo demás, proceder a la evaluación del estado de conservación de las especies, subespecies o poblaciones incluidas en el Listado, siguiendo las prescripciones del artículo 12 (capítulo VI).

En el capítulo VII se regula la evaluación ambiental de planes y proyectos que puedan afectar a especies, subespecies o poblaciones incluidas en el Listado o en el Catálogo.

Ya en el capítulo VIII se crea la red de microrreservas de flora, fauna, hábitats y recursos genéticos, definidas como las áreas de pequeña extensión que resulten de máximo interés para la conservación por albergar poblaciones sobresalientes de especies incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, recursos genéticos de especies silvestres de gran valor para la biodiversidad, así como representaciones de especial valor ecológico de hábitats naturales de interés comunitario o de hábitat en peligro de desaparición. Para este tipo de espacios será necesaria la aprobación de planes de gestión, que pueden incluir la firma de convenios de colaboración o acuerdos de custodia con los propietarios y titulares de derechos.

El capítulo IX se dedica a la constitución del Centro de Recuperación de la Alfranca, como centro de referencia para Aragón en materia de recuperación y análisis de ejemplares de especies de la fauna silvestre incluidas en el Listado Aragonés, y cuyos objetivos concretos se fijan en el artículo 18. Por su parte, el capítulo X regula la conservación ex situ de especies incluidas en el Catálogo, para ejecutar acciones complementarias a la conservación in situ y los programas de traslocación para la conservación de especies catalogadas.

Queda por último hacer mención al capítulo XI, que hace referencia a la posibilidad de aprobar Estrategias para la corrección de factores adversos para la conservación de especies silvestres, como el uso ilegal de tóxicos, el control de especies exóticas invasoras o los efectos de infraestructuras, entre otros.

Entrada en vigor: El 15 de septiembre de 2022.

Normas afectadas:

Se derogan las siguientes normas:

- El Decreto 49/1995, de 28 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón.
- El Decreto 181/2005, de 6 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica parcialmente el Decreto 49/1995, de 28 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón.
- La Orden de 4 de marzo de 2004, del Departamento de Medio Ambiente, por la que se incluyen en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón determinadas especies, subespecies y poblaciones de flora y fauna y cambian de categoría y se excluyen otras especies ya incluidas en el mismo.

Enlace web: [Decreto 129/2022, de 5 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Listado Aragonés de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y se regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón.](#)

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de octubre de 2022

[Decreto 154/2022, de 1 de septiembre, por el que se crea el Consejo de la Calidad del Aire de Galicia](#)

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

Fuente: Diario Oficial de Galicia, n. 179 de 20 de septiembre de 2022.

Palabras clave: Aire. Contaminación. Atmósfera. Participación.

Resumen:

Tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como en el Pacto Verde Europeo queda patente la importancia de vivir en lugares con buena calidad del aire por los efectos perjudiciales para la salud que conlleva la contaminación. Para el Pacto Verde Europeo es necesario reducir al máximo la contaminación por lo que la Unión Europea puso en marcha el plan de acción para su reducción.

En España, el marco legal lo establece el Real decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, modificado por el Real decreto 678/2014, de 1 de agosto.

Estas normas establecen la información que se debe suministrar al público cuando se rebasa un umbral de alerta o de información de los recogidos en su anexo I, así como la obligación de adoptar medidas inmediatas por parte de las administraciones competentes para revertir la situación.

La Xunta pretende frenar la contaminación existente en su territorio. En este sentido, se puede destacar, en el marco territorial de Galicia, los siguientes datos:

– Para el SO₂ tenemos una situación de mejora, estando toda la población por debajo del límite inferior de evaluación, excepto la población de la zona Oural, que se encuentra entre los límites superior e inferior de evaluación.

– Para el NO₂ observamos que se mantiene la mejora ya producida en 2020, encontrándonos el 87 % de la población gallega expuesta a concentraciones por debajo del límite inferior de evaluación, el nivel más bajo. – En 2021 la situación de mejora se incrementó disminuyendo la población expuesta entre los límites superior e inferior de evaluación: 7.

– Para PM_{2,5} observamos que todos los años son semejantes. En 2021 el 72 % de la población gallega se encuentra por debajo del límite inferior de evaluación.

– Para el O₃ observamos una mejora en 2021, con población de todas las zonas situadas en nivel más bajo de evaluación, excepto el área metropolitana de Vigo y zona norte.

– Para el CO toda la población gallega está todos los años por debajo del límite inferior de evaluación.

Para alcanzar el objetivo propuesto, la Xunta considera imprescindible fomentar el intercambio de información y de ideas, lo que facilitará la comprensión por parte de la ciudadanía de los efectos de la contaminación atmosférica en la salud de las personas y en la degradación de los ecosistemas, así como de las formas de mejorarla.

Se trata de facilitar espacios tanto reales como virtuales para que quien así lo desee exprese sus ideas y creatividad y colabore en iniciativas ambiciosas, tanto de manera individual como colectiva.

Con todo ello, se constituye el Consejo de la Calidad del Aire de Galicia como plataforma de intercambio de información y de comunicación en la que estarán integradas todas las partes implicadas en la mejora de la calidad del aire (administraciones, empresas, sector académico y ciudadanía, a través de los colectivos que la representen).

Entrada en vigor: El 2 de septiembre de 2022.

Enlace web: [Decreto 154/2022, de 1 de septiembre, por el que se crea el Consejo de la Calidad del Aire de Galicia](#)

Islas Baleares

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de octubre de 2021

[Decreto 38/2022, de 5 de septiembre, por el que se establece la Reserva Marina de las islas del Toro y de las Malgrats y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifican el Decreto 26/2019 de la Reserva Marina de la Illa de l'Aire y el Decreto 41/2015, por el que se regulan las actividades de extracción de flora o fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Illes Balears](#)

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

Fuente: BOIB n. 117, de 6 de septiembre de 2022

Palabras clave: Extracción de flora y fauna marina. Actividades subacuáticas. Litoral. Reservas marinas.

Resumen:

Las reservas marinas son áreas marinas donde se limita la explotación de los recursos marinos vivos para incrementar la repoblación de alevines y fomentar la proliferación de las especies marinas objeto de explotación o proteger los ecosistemas marinos con características ecológicas diferenciadas. De acuerdo con el artículo 8.3 de la [Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Illes Balears](#), puede ser objeto de regulación en el seno de las reservas marinas cualquier actividad que pueda afectar los recursos marinos vivos, y lo han de ser necesariamente todas las actividades de extracción de flora o fauna marinas y las actividades subacuáticas.

Las reservas marinas de la isla del Toro y de las Malgrats han experimentado un crecimiento extraordinario de diversas poblaciones de peces y por lo que respecta al conjunto de las especies de peces vulnerables a la pesca, la biomasa existente en la isla del Toro en 2020 es la mayor jamás registrada en cualquier punto del litoral de las Illes Balears.

En este contexto, se ha considerado necesario unificar y ampliar las actuales reservas marinas, si bien establecer un régimen diferenciado para las áreas ocupadas por cada una de las reservas originales declarando dos de zonas especiales de buceo y, mediante anexos, fijar las condiciones reguladoras del buceo recreativo colectivo con escafandra autónoma de cada una de ellas.

De conformidad con el artículo 2 del Decreto, dentro del área de la Reserva Marina se prohíbe: a) Toda clase de pesca marítima y de extracción de flora y fauna marinas, con las excepciones que se indican en el punto 2. b) La captura y la retención a bordo de las especies incluidas en el anexo 1 del [Decreto 41/2015, de 22 de mayo](#). En el caso de captura accidental de algún ejemplar, se debe retornar al mar inmediatamente, tanto si está vivo como si está muerto.

2. Se excluyen de la prohibición que establece el punto 1.a): a) El ejercicio de la pesca marítima profesional de la modalidad de artes menores, con las características que se establecen en el artículo 3. b) El ejercicio de la pesca marítima y el marisqueo recreativos desde tierra y embarcación, con las características que se establecen en el artículo 4. c) La toma de muestras de flora y fauna marinas con finalidades científicas o divulgativas, que tanto en la reserva marina como en las zonas especiales de buceo requiere la autorización expresa de la Dirección General de Pesca y Medio Marino.

Entrada en vigor: 7 de septiembre de 2022.

Normas afectadas:

Quedan derogadas:

- La Orden de la Consejera de Agricultura y Pesca de 28 de mayo de 2004, por la que se establece la reserva marina de la isla del Toro, comprendida entre el Clot des Moro, la isla del Toro y cala Refeubetx, y se regulan las actividades a desarrollar.
- La Orden de la Consejera de Agricultura y Pesca de 15 de junio de 2004, por la que se establece la reserva marina de las islas Malgrats y se regulan las actividades a desarrollar.
- La Orden de la Consejera de Agricultura y Pesca de 12 de noviembre de 2004, por la que se crea la Comisión de seguimiento de las reservas marinas de la isla del Toro y de las islas Malgrats.

Se modifica el [Decreto 26/2019, de 12 de abril por el cual se establece la Reserva Marina de la Isla de l'Aire y se regulan las actividades de extracción de flora o fauna y las actividades subacuáticas](#).

Se introducen dos modificaciones puntuales en el Decreto 41/2015, de 22 de mayo, por el que se regulan las actividades de extracción de flora o fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Illes Balears. La primera para permitir la inclusión provisional de embarcaciones profesionales en el censo de embarcaciones autorizadas y la segunda para fijar la obligación de una licencia específica para la pesca recreativa desde embarcación, tal como está establecido en las reservas marinas de ámbito estatal.

Enlace web: [Decreto 38/2022, de 5 de septiembre, por el que se establece la Reserva Marina de las islas del Toro y de las Malgrats y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifican el Decreto 26/2019 de la Reserva Marina de la Illa de l'Aire y el Decreto 41/2015, por el que se regulan las actividades de extracción de flora o fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Illes Balears](#).

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Lucía Casado Casado
Carlos Javier Durá Alemañ
María Pascual Núñez
Inmaculada Revuelta Pérez
Amparo Sereno

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de octubre de 2022

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 8 de septiembre de 2022 \(cuestión prejudicial de interpretación\) sobre los Reglamentos 338/97, del Consejo, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio \(art. 8. 3, letra d\); y, 865/2006, de la Comisión \(arts. 1. 3 y 54\), por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 338/97: el “plantel reproductor” de especímenes de especies amenazadas nacidos y criados en cautividad no incluye los abuelos pero el control de la ascendencia a efectos de autorizar la comercialización de estos especímenes puede proyectarse sobre aquéllos.](#)

Autora: Inmaculada Revuelta, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia. Grupo de investigación LEGAMBIENTAL

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda, asunto C-659/20, ECLI:EU:C:2022:642

Palabras clave: Flora y fauna. Especies amenazadas. Comercio. Guacamayo jacinto. Especies criadas en cautividad. Plantel reproductor. Derecho de propiedad. Confianza legítima.

Resumen:

El Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Checa eleva al Tribunal de Justicia cuestión prejudicial en el proceso judicial iniciado por un criador contra la denegación de la solicitud de dispensa para comercializar cinco especímenes de *guacamayo jacinto* nacidos y criados en cautividad en su establecimiento. La denegación se basó en que los ascendientes de dichos especímenes (en concreto, la “pareja de abuelos”) fueron transportados irregularmente, en su día, desde Uruguay por un tercero, esto es, incumpliendo la convención CITES.

El criador sostenía que el concepto de «plantel reproductor» no comprendía la pareja de abuelos y que había comprado legalmente la pareja de padres a un tercero por lo que debía autorizarse su comercialización.

El Tribunal Supremo quería saber si el concepto de «plantel reproductor» del art. 54.2 del Reglamento de la Comisión de 2006 comprende también a los ascendientes y si, al examinar una solicitud de dispensa de la prohibición de comercializar estas especies, hay que tener en cuenta circunstancias específicas del caso, como la confianza legítima del criador sobre la posibilidad de comercializar su descendencia.

El Tribunal de Justicia concluye que el concepto de “plantel reproductor” del art. 1.3 del Reglamento de la Comisión de 2006 no incluye los ascendientes de los especímenes criados en cautividad en un establecimiento cuyo titular nunca poseyó ni le pertenecieron. Sin embargo, entiende que el art. 54.2 del Reglamento de 2006 debe interpretarse en el sentido

de que impide considerar nacido y criado en cautividad un espécimen cuyos ascendientes fueron adquiridos por un tercero de forma perjudicial para la supervivencia de la especie en la naturaleza, sin que ello suponga vulneración derecho de propiedad reconocido en el art. 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ni el principio de protección de la confianza legítima.

Destacamos los siguientes extractos:

42 A este respecto, procede señalar, como indica el considerando 1 del Reglamento n.º 865/2006, que el Reglamento tiene por objeto, de un lado, garantizar la aplicación del Reglamento n.º 338/97 y, de otro lado, garantizar el pleno cumplimiento de lo establecido en la CITES y asegurar con ello, como subraya el considerando 10 de este último Reglamento, la protección más completa de las especies de fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio.

43 Pues bien, como puso de relieve la Abogada General en la nota 19 de sus conclusiones, del Anexo I de la Resolución Conf. 12.10 se desprende que, en el contexto de la CITES, el registro de un establecimiento de cría en cautividad requiere la identificación precisa de tal establecimiento, de su propietario y de su gerente, así como de las instalaciones destinadas a albergar el plantel. Por lo tanto, en el contexto del Reglamento n.º 865/2006 no cabe entender el concepto de «establecimiento» en el sentido de que hace referencia a un mero proceso de reproducción, desvinculado de cualquier instalación física concreta.

44 De las consideraciones anteriores se desprende que el artículo 1, punto 3, del Reglamento n.º 865/2006 debe interpretarse en el sentido de que no están comprendidos en el concepto de «plantel reproductor», a los efectos de dicha disposición, los ascendientes de los especímenes criados en un establecimiento que nunca han sido de la propiedad ni han estado en posesión de ese establecimiento.

51 Además, es preciso subrayar que el artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 338/97, en la medida en que constituye una excepción a la regla general de prohibición de toda utilización comercial de especímenes de las especies que figuran en el Anexo A de ese Reglamento, debe interpretarse en sentido estricto. Por consiguiente, las condiciones en las que el artículo 54, punto 2, del Reglamento n.º 865/2006 permite considerar que un espécimen de una especie animal ha nacido y se ha criado en cautividad también deben ser objeto de una interpretación estricta, en la medida en que el objeto de esa disposición es precisar el alcance del referido artículo 8, apartado 3.

53 En segundo lugar, como señaló, en esencia, la Abogada General en el punto 51 de sus conclusiones, el artículo 54, punto 2, del Reglamento n.º 865/2006 se refiere al concepto de «obtención» del plantel reproductor. Pues bien, este concepto tiene un alcance amplio y permite tener en cuenta, al examinar la conformidad de ese plantel reproductor con las exigencias contenidas en esa disposición, acontecimientos anteriores a la adquisición, propiamente dicha, del plantel reproductor por el criador.

54 La anterior aseveración queda corroborada por el artículo 55 del Reglamento n.º 865/2006, en virtud del cual las autoridades competentes pueden examinar la ascendencia de un animal a efectos de la aplicación del artículo 54 de ese mismo Reglamento. De ello se infiere, en efecto, como indicó la Abogada General en el punto 55 de sus conclusiones, que

esta disposición faculta a las autoridades competentes para examinar la ascendencia del plantel reproductor a fin de cerciorarse del cumplimiento de los criterios contemplados en el artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 865/2006.

55 Por otra parte, el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 865/2006, conforme a lo que se ha recordado en el apartado 42 de la presente sentencia, aboga en favor de la interpretación de que las autoridades competentes tienen la facultad de examinar la ascendencia de un plantel reproductor en el contexto de una solicitud de certificado de excepción para la venta de especímenes nacidos y criados en cautividad.

57 Así pues, la interpretación según la cual las autoridades nacionales competentes están facultadas para examinar la ascendencia de un plantel reproductor es conforme con el objetivo perseguido por la CITES de reforzar el control de la ascendencia de los especímenes nacidos y criados en cautividad.

59 Además, para determinar si un plantel reproductor no se obtuvo de modo perjudicial para la supervivencia en la naturaleza de la especie en cuestión por el hecho de separar de su entorno natural a un ascendiente de ese plantel, es preciso tener en cuenta el estado de la referida especie en el momento de esa separación. Si por entonces —como ocurre en el presente asunto— la referida especie estuviera incluida en el Apéndice I de la CITES, ha de considerarse que extraerla de su entorno menoscaba en todo caso la supervivencia en la naturaleza de la especie en cuestión y ningún Estado miembro ha de poder conceder una exención a la prohibición de vender los especímenes procedentes de ese ascendiente en virtud del artículo 8, apartado 3, del Reglamento n.º 338/97.

60 En tercer lugar, por lo que respecta a los aspectos prácticos del examen efectuado con arreglo al artículo 54, punto 2, del Reglamento n.º 865/2006, en la medida en que esta disposición, por un lado, exige que la autoridad competente compruebe con certeza que se cumplen los criterios incluidos en ella y, por otro lado, no determina el procedimiento para ese examen ni los medios de prueba que permiten comprobar que se cumplen tales criterios, es preciso considerar que queda en manos de las autoridades competentes de los Estados miembros la fijación del referido procedimiento y de los comentados medios de prueba. Tales medios incluyen los permisos o los certificados previstos en el mismo Reglamento o cualquier otro documento que las autoridades nacionales competentes consideren apropiado (véase, por analogía, la sentencia de 16 de julio de 2009, Rubach, C-344/08, EU:C:2009:482, apartado 27).

62 En cuarto lugar, es preciso subrayar que la prohibición de llevar a cabo la venta de especímenes de los que uno de los ascendientes se adquirió de un modo perjudicial para la supervivencia en la naturaleza de la especie, según se deduce de la lectura conjunta del artículo 8, apartados 1 y 3, del Reglamento n.º 338/97 y del artículo 54, punto 2, del Reglamento n.º 865/2006, no es incompatible con el derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Carta.

63 A este respecto, ha de recordarse que el derecho de propiedad no constituye una prerrogativa absoluta y que su ejercicio puede ser objeto, conforme a los requisitos establecidos en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, de restricciones justificadas por un objetivo de interés general reconocido por la Unión (sentencia de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, apartado 69 y jurisprudencia citada).

64 Procede señalar que la protección de las especies silvestres constituye uno de esos objetivos legítimos de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de junio de 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers y Andibel*, C-219/07, EU:C:2008:353, apartado 27 y jurisprudencia citada).

65 Por lo demás, como señaló la Abogada General en el punto 77 de sus conclusiones, los Reglamentos n.º 338/97 y n.º 865/2006 establecen una ponderación equilibrada entre este derecho y las exigencias ligadas a la protección de las especies silvestres. Debe precisarse asimismo que las referidas exigencias permiten justificar que la comercialización de especímenes de especies amenazadas de extinción esté, en principio, prohibida. Por lo que respecta, más concretamente, a la alegación de ET de que esta comercialización puede hacer que disminuya el número de capturas de especímenes de dichas especies en la naturaleza, baste señalar que tal comercialización contribuye a la creación, al mantenimiento o a la expansión de un mercado destinado a la adquisición de tales especímenes. Pues bien, el legislador de la Unión pudo considerar que la propia existencia de tal mercado constituye, en cierta medida, una amenaza para la supervivencia de especies amenazadas de extinción.

67 En primer lugar, como indicó la Abogada General en el punto 74 de sus conclusiones, incluso en la hipótesis de que la autoridad competente dedujera que la obtención del plantel reproductor era legal en la fecha en que se adquirió, esta conclusión no basta por sí sola para permitir establecer excepciones a la prohibición de vender los especímenes procedentes de ese plantel en la medida en que, como se ha recordado en el apartado 59 de la presente sentencia, aún habría de cerciorarse de que la obtención de ese plantel reproductor no perjudicó a la supervivencia en la naturaleza de la especie en cuestión.

69 Baste recordar, a este respecto, que el ámbito de aplicación del principio de protección de la confianza legítima no puede extenderse hasta el punto de impedir, de manera general, que una nueva normativa se aplique a los efectos futuros de situaciones nacidas al amparo de la normativa anterior [sentencia de 21 de diciembre de 2021, *Skarb Państwa (Cobertura del seguro de vehículos automóviles)*, C-428/20, EU:C:2021:1043, apartado 45 y jurisprudencia citada].

71 De las anteriores consideraciones se desprende que el artículo 54, punto 2, del Reglamento n.º 865/2006, en relación con el artículo 17 de la Carta y el principio de protección de la confianza legítima, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un espécimen —que está en posesión de un criador— de una especie animal mencionada en el Anexo A del Reglamento n.º 338/97 pueda considerarse que ha nacido y se ha criado en cautividad en el sentido del artículo 8, apartado 3, del propio Reglamento n.º 338/97 cuando los ascendientes de ese espécimen, los cuales no forman parte del plantel reproductor de ese criador, los adquirió un tercero, antes de la entrada en vigor de los citados Reglamentos, de un modo perjudicial para la supervivencia en la naturaleza de la especie en cuestión.

Comentario de la Autora:

Las aportaciones de la Sentencia sobre el sistema europeo de control de la comercialización de especies amenazadas son relevantes pues además de aclarar el concepto de “plantel reproductor” perfila el alcance de la potestad de dispensar la prohibición de comercializar

especies nacidas y criadas en cautividad. El Tribunal de Justicia entiende que el control de los presupuestos (obtención legal del plantel reproductor y sin perjudicar la supervivencia de la especie en la naturaleza) se extiende al origen de la línea de cría pese a que la adquisición irregular la hubiera realizado un tercero y no el criador que solicita la dispensa.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 8 de septiembre de 2022, asunto C-659/20.](#)

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de octubre de 2022

[Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2022 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 4675/2021, Ponente: Inés María Huerta Garicano\)](#)

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

Fuente: STS 3187/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3187

Palabras clave: Paisaje urbano. Ordenanzas. Informes preceptivos. Telecomunicaciones. Instrumentos de planificación territorial y urbanística.

Resumen:

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife contra la Sentencia de 15 de febrero de 2021, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede Santa Cruz de Tenerife). Dicha Sentencia estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ORANGE ESPAGNE, S.A.U. —el cual tenía pretensión principal la declaración de nulidad de la Ordenanza y, subsidiariamente, la anulación de los arts. 10.5 y 6, 12.2 y 3, 38.7, 70, 71, 74, 77 y el Capítulo V— y declaró la nulidad de la Ordenanza municipal del paisaje urbano de Santa Cruz de Tenerife, aprobada definitivamente por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 6 de junio de 2014, por falta del informe previsto en el artículo 35 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones.

La cuestión fundamental que se suscita y sobre la que el Tribunal Supremo entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si el informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo a que se refiere el artículo 35 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones, es preceptivo en la aprobación de una ordenanza municipal reguladora de aspectos materiales relativos al paisaje urbano. Para ello, señala como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación, el artículo 35 de dicha Ley.

En el recurso de casación, el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife sostiene que la Ordenanza, tramitada conforme a lo previsto en los artículos 49 y 70 LBRL, se ha dictado en el legítimo ejercicio de su potestad reglamentaria y de la autonomía local, con información pública y audiencia a los interesados para la presentación de reclamaciones y sugerencias; y considera que resulta excesivo expulsar del ordenamiento esta norma por un defecto procedimental que, a su juicio, puede considerarse intrascendente para 96 de los 101 preceptos que la integran, dado que la Ordenanza no es un instrumento de planificación territorial ni urbanística. En su opinión, la función ordenadora de la infraestructura de las telecomunicaciones está reservada a los planes, a los que se reserva la ordenación del territorio y la fijación de los objetivos urbanísticos perseguidos, y no a las ordenanzas. Por ello, entiende que la Sentencia impugnada interpreta y aplica erróneamente el artículo 35 de

la Ley general de telecomunicaciones al exigir el informe del MINETUR en la tramitación de la Ordenanza Municipal de Paisaje Urbano; y considera que los informes vinculantes exigibles a las ordenanzas municipales sobre regulación de la instalación de redes de comunicaciones que formalmente no se presenten como instrumentos de planeamiento urbanístico, únicamente son exigibles en los supuestos que materialmente califiquen suelo.

Por el contrario, ORANGE ESPAGNE, S.A.U., que comparece como recurrida, en primer lugar, parte de que el informe del Ministerio se exige con carácter preceptivo para la aprobación de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y, apelando a la jurisprudencia del Tribunal Supremo [entre otras, a la Sentencia de 5 de febrero de 2019 (recurso de casación 1605/2017)], sostiene que se trata de un trámite esencial en el procedimiento de aprobación de la disposición general, por lo que su omisión determina la nulidad en su integridad de la disposición en cuestión. Y, en segundo lugar, defiende que esta exigencia procedimental se extiende no solo a aquella normativa denominada propiamente como planes de ordenación, sino también a cualquier norma municipal (o, en su caso, autonómica) que, en desarrollo de sus competencias en materia de ordenación territorial y urbanística, tenga incidencia o afecte al despliegue de redes de comunicaciones electrónicas (de competencia estatal).

El Tribunal Supremo declara haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife contra la Sentencia de 15 de febrero de 2021, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede Santa Cruz de Tenerife), y da una respuesta afirmativa a la cuestión de interés casacional suscitada. Dado que las prescripciones de la Ordenanza de paisaje urbano que podrían guardar alguna relación con el artículo 35 de la Ley general de telecomunicaciones (únicamente, en opinión del Tribunal Supremo, los arts. 10.6, 12.3 y 38.7) ya habían sido anuladas por una sentencia de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2018, procede, con estimación del recurso de casación, a anular la Sentencia impugnada. De este modo, solo quedan anulados los citados artículos, ya anulados por la Audiencia Nacional —junto con el art. 10.5—, pero no el resto de preceptos de la Ordenanza.

Destacamos los siguientes extractos:

“La cuestión propuesta en el Auto de admisión de este recurso -y a la que, como acabamos de decir, debemos dar respuesta- es sí el informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo a que se refiere el artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones resulta preceptivo para la aprobación de una ordenanza municipal reguladora de aspectos materiales relativos al paisaje urbano (...)

A la hora de abordar la necesidad de este informe previo, preceptivo y vinculante, es necesario determinar qué debemos entender por instrumentos de planificación territorial o urbanística, dado que tanto la LGT de 2014, como la de 2003, carecía de definición al efecto. Esta Sala y Sección, en Sentencia nº 1368/19, de 25 de octubre (RC 109/17), anuló la Ordenanza Municipal Reguladora de las Condiciones Urbanísticas de Instalación de Equipos de Radiocomunicación del municipio de Rincón de la Victoria al haber sido aprobada sin recabar el informe previsto en el art. 26.2 previsto en la Ley de Telecomunicaciones de 2003.

Dicha sentencia, reconoce los reiterados conflictos suscitados en relación con este tipo de Ordenanzas municipales, que, desde una perspectiva material, han girado en torno a determinados ámbitos competenciales, imputándoseles a las mismas haber invadido competencias sanitarias o de telecomunicación, propias del Estado, recogiendo la jurisprudencia anterior sobre la necesidad del informe previsto en el art. 26.2 de la derogada Ley de Telecomunicaciones de 2003, muy especialmente la STS 1852/16, que sintetizaba pronunciamientos anteriores en relación el referido precepto (...)” (FJ 2º).

“Se hace preciso, pues, analizar la Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife, aquí concernida (...)

Regula el mantenimiento de la composición arquitectónica y de los parámetros exteriores de los edificios: conservación, iluminación de las fachadas, instalación de aire acondicionado y de captadores de energía solar, instalación de antenas, tendederos y similares, armarios de acometidas, actividad de identificación, actividad de publicidad, toldos, marquesinas, máquinas de venta automática, carpintería y cierres, jardineras, medianeras, espacios libres en parcela edificada, jardines delanteros, terrazas, azoteas y cubiertas inclinadas, pérgolas en azoteas, chimeneas de climas artificiales y evacuación de humos y vahos, vallas y protecciones de obras, condiciones para la colocación de andamios que ocupen la vía pública, colocación de contenedores para acopios y suministros, elementos en el espacio público, particularidades en espacios libres privados, solares y terrenos y condiciones de las vallas publicitarias autorizadas, procedimientos para la obtención de licencias y autorizaciones (instalaciones, aparatos de aire acondicionado, captadores de energía solar, iluminación, tendederos y similares, modificación de carpintería exterior, cerramiento de balcones, instalación de identificadores, publicidad, toldos, marquesinas, intervenciones en medianeras, espacio libre de parcela edificada, intervenciones en azoteas, cerramientos de solares y terrenos, andamios). Vigencia de las licencias y autorizaciones, prórroga de la vigencia de las licencias publicitarias y de identificación. Renovación de las autorizaciones de las terrazas. Transmisibilidad de las licencias. Revocación de la autorización de terrazas sobre el dominio público. Régimen disciplinario y sancionador). La disposición derogatoria primera deroga las disposiciones del PGOU de 1992 sobre tratamiento de las plantas bajas en edificios catalogados; Tratamiento de las plantas bajas; instalaciones en fachada; marquesinas; toldos; anuncios; banderines y publicidad. Anexo I sobre terminología, el II: esquemas gráficos de interpretación; III: plano de Áreas de influencia de conjuntos Históricos; IV Reglamento de la Comisión Técnica de Paisaje Urbano de Santa Cruz; V: Carta de colores.

De lo transcrito se infiere que es una Ordenanza transversal, dictada en ejercicio de competencias municipales medioambientales y urbanísticas, con determinaciones muy concretas y variadas, sin interdependencia entre ellas, con marcada finalidad de mejora estética y regulación de actividades (publicidad)” (FJ 3º).

“Es cierto que esta Sala tiene una jurisprudencia muy consolidada relativa a que la ausencia del informe previsto en la LTC determina la nulidad de pleno derecho de la norma de planeamiento en razón de que el despliegue de las redes públicas de telecomunicaciones electrónicas constituyen determinaciones mínimas de todo Plan General, (esta Ordenanza es un instrumento normativo independiente del PGOU) (...)

De los artículos de la Ordenanza del Paisaje Urbano de Santa Cruz, solo encontramos conexión con la red de telecomunicaciones en el art. 10.6 (...), precepto que, junto a su apartado 5, fue anulado por Sentencia de la Sección Octava de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2018.

También el art. 12.3, bajo la rúbrica "Instalación de antenas" (anulado por la misma sentencia) (...)

Y, el art. 38.7 -último de los preceptos anulados por la tan citada Sentencia de la Audiencia Nacional- era del siguiente tenor: <<Usos admitidos en azoteas (...)>>" (FJ 4º).

“Anulados estos artículos, resta examinar la pretensión subsidiaria de la mercantil recurrida en la que insta la anulación de los artículos: 12 (el 12.3 ya está anulado); 71, 74, 77 y Capítulos V y VI (...)

La exhaustiva transcripción de estos preceptos pone de manifiesto que en nada afectan al régimen jurídico de las telecomunicaciones dirigidas a facilitar el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicación electrónica.

Ya hemos dicho que es un instrumento normativo independiente del Ayuntamiento que contiene determinaciones urbanísticas muy concretas y variadas, como queda demostrado de su contenido pormenorizadamente transcrito.

Respuesta a la cuestión de interés casacional:

El auto de Admisión propuso si el informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo a que se refiere el artículo 35 de la Ley General de Telecomunicaciones resulta preceptivo para la aprobación de una ordenanza municipal reguladora de aspectos materiales relativos al paisaje urbano.

La respuesta ha de ser afirmativa.

Resolución de las cuestiones que el recurso de casación suscita y pronunciamiento sobre costas:

1.- Con base en cuanto se ha expuesto en los F.D. anteriores y, dado que las prescripciones que podrían guardar alguna relación con el art. 35 de la LTC han sido ya anuladas por la Sentencia de la Audiencia Nacional (art.10.6 de la Ordenanza), procede, con estimación del recurso de casación, anular la Sentencia impugnada.

2.- Conforme a lo dispuesto en el art. 93.4 y 139 LJCA, no se efectúa pronunciamiento respecto de las costas causadas en casación, ni en la primera instancia" (FJ 5º)

Comentario de la autora:

Esta Sentencia del Tribunal Supremo contribuye a la interpretación del alcance del artículo 35 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones. Con arreglo a este precepto, “Los órganos encargados de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas deberán recabar el oportuno informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo”. Al respecto, ya existe una jurisprudencia consolidada conforme a la cual la ausencia de este informe determina la nulidad de pleno derecho del instrumento de planeamiento, habida cuenta de que el despliegue de las redes públicas de telecomunicaciones electrónicas constituye una determinación mínima de todo

Plan General. Ahora, en esta nueva sentencia, el Tribunal Supremo va un paso más allá y considera que este informe previsto en el artículo 35 también es preceptivo para la aprobación de una ordenanza municipal reguladora de aspectos materiales relativos al paisaje urbano. Ahora bien, en caso de omitirse dicho informe, la omisión del informe únicamente determinaría la nulidad de aquellos preceptos de la ordenanza que afecten al régimen jurídico de las telecomunicaciones dirigidas a facilitar el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicación electrónica, pero no al resto.

Por otra parte, aunque la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones, ya ha sido derogada, esta jurisprudencia continúa resultando de interés, ya que la nueva Ley 11/2022, de 28 de junio, general de telecomunicaciones, que la ha sustituido, continúa recogiendo en términos similares la exigencia del informe señalado, de carácter preceptivo y vinculante. De conformidad con su artículo 50.2, “Los órganos encargados de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados deberán recabar el oportuno informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Dicho informe versará sobre la adecuación de dichos instrumentos de planificación con la presente ley y con la normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial a que se refieran”.

Enlace web: [Sentencia STS 3187/2022 del Tribunal Supremo, de 21 de julio de 2022](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de octubre de 2022

[Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2022 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 2611/2021, Ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso\)](#)

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

Fuente: STS 3196/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3196

Palabras clave: Dominio público hidráulico. Caudales ecológicos. Planes hidrológicos. Concesiones. Procedimiento administrativo de concertación. Revisión de títulos concesionales. Responsabilidad patrimonial.

Resumen:

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por la Asociación de productores y usuarios de energía eléctrica (APUEE) contra la Sentencia de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 17 de noviembre de 2020, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la citada Asociación contra el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña para el periodo 2016-2021 (Decreto 1/2017, de 3 de enero, y [Real Decreto 450/2017, de 5 de mayo](#)), incluyendo el Acuerdo GOV/1/2017, de 3 de enero, por el que se aprobó el Programa de medidas del Plan.

La cuestión fundamental que se suscita y sobre la que el Tribunal Supremo entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia “consiste en determinar si el plan hidrológico puede implantar un régimen de caudales ecológicos estableciendo fechas concretas para su entrada en vigor, antes de acometer el proceso de concertación y la revisión de las concesiones afectadas”. Y señala como normas que deben ser objeto de interpretación las siguientes: los artículos 65.1.c) y 65.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, en relación con el artículo 18.3 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica; el apartado 3.4.6 de la Orden ARM/2656/2008, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica; y el artículo 51 de la Ley de Expropiación Forzosa.

La Asociación recurrente en casación cuestiona la sentencia del Tribunal Superior de Justicia y considera que la implantación efectiva de caudales ecológicos se encuentra condicionada a la previa concertación y revisión de los títulos concesionales afectados, así como al pago de la indemnización procedente y fundamenta su recurso en dos motivos: por una parte, entiende que la Sentencia objeto de recurso interpreta erróneamente los artículos 65.1.c) y 65.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, en relación con el artículo 18.3 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, al avalar que el Plan de Gestión pueda establecer una fecha cierta de efectividad de los caudales ecológicos, lo que supone su implantación efectiva, sin previo proceso de concertación para la revisión y adaptación individualizada de las concesiones preexistentes afectadas por dichos caudales ecológicos. Por otra, sostiene que la mencionada Sentencia también interpreta erróneamente el artículo 51 de la Ley de

Expropiación Forzosa —aplicable por remisión del artículo 65.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001—, ya que confirma la validez del Plan de Gestión, que implanta directa y efectivamente caudales ecológicos, a partir de una determinada fecha, sin previa revisión de las concesiones ni previo pago de las indemnizaciones procedentes a los concesionarios afectados por la privación de sus derechos como consecuencia del cambio de régimen de aprovechamiento de las aguas suscitado por el Plan de Gestión y de la consiguiente adecuación de sus concesiones preexistentes al mismo.

Por el contrario, la Generalidad de Cataluña (Agencia Catalana del Agua) considera, por una parte, que no existe una interpretación errónea de los preceptos citados, ya que, en su opinión, la implantación efectiva de caudales ecológicos no se encuentra condicionada a la previa concertación y revisión de los títulos concesionales afectados. Por otra, sostiene que el titular de una concesión afectada por el deber de cumplir con los nuevos caudales de mantenimiento determinados por un Plan hidrológico, si acredita que le suponen daños y perjuicios reales, puede solicitar directamente la indemnización por responsabilidad patrimonial por el cumplimiento de los nuevos caudales de mantenimiento, sin necesidad de pasar por el procedimiento administrativo previo de concertación y revisión de la concesión, si bien no en todos los casos procede la indemnización, de modo que habrá que valorar caso por caso si se acredita el cumplimiento de los caudales de mantenimiento desde la fecha que determina el Plan hidrológico y si se dan los requisitos que la normativa exige para reconocer responsabilidad patrimonial.

El Tribunal Supremo no acoge los argumentos de la Asociación de productores y usuarios de energía eléctrica, declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto y, en consecuencia, confirma la sentencia objeto de casación.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Recordemos que el artículo 26.3 LPHN (...) prevé que la inexistencia de la obligación expresa en relación con el mantenimiento de caudales ecológicos en las autorizaciones y concesiones otorgadas por la Administración hidráulica no exonera al concesionario del cumplimiento de las obligaciones generales que, respecto a los caudales de mantenimiento, sean recogidas por la planificación hidrológica (...)”

(...) los concesionarios están obligados a respetar el caudal de mantenimiento fijado en la planificación hidrológica, aunque no conste en el título concesional y además lo desvinculan de la exigencia de la revisión del título, si bien no de su indemnización.

Respeto de la regulación que los artículos 49 ter y quáter RDPH hacen de los caudales de mantenimiento, hay que recordar nuestra STS 1460/2018, Sección Quinta, de 3 de octubre (recurso núm. 145/2017), relativa a la modificación que llevó a cabo el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, de algunos preceptos del RDPH reguladores de los caudales ecológicos, en la cual se establece "que (...) es patente que los mencionados preceptos, como todos los de este artículo 49 quáter, están más dirigidos al planificador que a la propia actuación directa de la Administración, por lo que sus criterios han de ser aplicados a la hora de establecer las determinaciones correspondientes en los planes hidrológicos (...)".

Precisamente, como destaca la defensa de la Generalidad de Cataluña, la regulación que en relación a los caudales de mantenimiento hace el Decreto 1/2017, de 3 de enero, por el cual se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña para el periodo 2016-2021 (PGDCFC), es incluir estos criterios que fija el RDPH para que sean aplicados en las determinaciones normativas, como es, sin duda la obligación de respetar un caudal de mantenimiento sin vincularlo a la revisión del título concesional (...)

En definitiva, como resulta de la jurisprudencia reseñada y apunta la Generalidad de Cataluña, el Plan Hidrológico correspondiente determina el caudal de mantenimiento que hay que respetar según su situación y establece el plazo en el cual son de obligado cumplimiento (artículo 26.3 PHN); la implantación efectiva en el título concesional se hace mediante el correspondiente procedimiento de revisión (artículos 65.1.c) y 65.3 TRLA), si bien como un incidente dentro de este procedimiento de revisión existe la posibilidad de iniciar un proceso de concertación entre la administración y las personas titulares de las concesiones, el cual también tiene como objeto la implantación de los caudales de mantenimiento en los correspondientes títulos, aunque en este último caso sería mediante la introducción de las condiciones que se consideren oportunas para conseguir un equilibrio entre los usos existentes y el logro de los objetivos ambientales (conforme al artículo 18.3 RPH y el apartado 3.4.6 IPH, ya reseñados) (...)

El concesionario tiene que iniciar una negociación con la Administración Pública competente, que es el llamado procedimiento de concertación, para valorar si el cumplimiento de los nuevos caudales de mantenimiento permite mantener el equilibrio entre los objetivos ambientales y los intereses productivos del titular afectado. Si del procedimiento de concertación resulta acreditada la ruptura de este equilibrio, procede en el mismo procedimiento de concertación la revisión de las condiciones de la concesión para intentar compensar los perjuicios al concesionario mediante la adopción de la medida que sea más oportuna (como el aumento del volumen de caudal concedido por periodos, por ejemplo). Y si, a pesar de esto, no se consigue compensar los perjuicios causados, procede igualmente la revisión del título y si el concesionario acredita la disminución del contenido económico del título concesional, podría solicitar una indemnización por los perjuicios causados si así lo estimase pertinente (...)

La recurrente, sostiene que sólo se tienen que respetar los caudales de mantenimiento una vez implantados en el título mediante el oportuno proceso de concertación. Así se estaría dejando a la voluntad de los concesionarios que efectivamente los caudales de mantenimiento que determina el Plan se lleguen a cumplir y se olvidaría que la configuración de los caudales de mantenimiento es una limitación extrínseca a la titularidad de la concesión.

Esta configuración resulta, no únicamente del artículo 59.7 TRLA que determina que "los caudales ecológicos o demandas ambientales no tendrán el carácter de uso a los efectos del previsto en este artículo y siguientes, y se tienen que considerar como una restricción que se impone a todos los efectos a los sistemas de explotación", sino también del artículo 26 LPHN el cual dispone que "los caudales ambientales que se fijen en los Planes Hidrológicos de cuenca, de acuerdo con la Ley de Aguas, tendrán la consideración de una limitación previa a los flujos del sistema de explotación, que operará con carácter preferente a los usos contemplados en el sistema".

Como destaca la Generalidad de Cataluña, y viene a desprenderse de la sentencia recurrida, estos preceptos aportan dos conceptos relevantes: que se trata de una restricción de carácter general y no de uso. Por lo tanto, una restricción de carácter general es una carga que acompaña a todos los derechos concesionales y es una limitación en sentido estricto. Es más, el titular de una concesión no tiene por Ley disponibilidad absoluta sobre el caudal concedido propiamente dicho; así, el artículo 59.2 TRLA dispone que "las concesiones se otorgarán teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos", y el mismo precepto añade "sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos".

Por lo tanto, la Ley de Aguas configura el caudal ecológico como una restricción que se impone a todos los efectos a los sistemas de explotación y no es considerado como un uso. Además, el hecho de que sea una restricción que se impone con carácter general por la Ley, transforma el deber de respetar el caudal ecológico como una carga general que todos los titulares concesionales tienen que respetar, es decir, existe el deber de soportarlo. De aquí que una vez que los planes de gestión han determinado estos caudales de mantenimiento, el titular tenga la obligación de respetarlo (...)

Debe tenerse en cuenta la STS 433/2019, de 29 de marzo de esta Sala y Sección (recurso contencioso-administrativo núm. 4441/2016) que razona:

"La aplicación del Plan a las concesiones vigentes es consecuencia obligada de lo dispuesto en el art. 40.1 del TRLA que define como objetivos de la planificación hidrológica, conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas, insistiendo en el número 2 en una gestión racional y sostenible del recurso, que condiciona toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite, y en congruencia con ello establece en el número 4 que los planes hidrológicos serán públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada, y no crearán por sí solos derechos en favor de particulares o entidades, por lo que su modificación no dará lugar a indemnización, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 65, precepto este último que limita el derecho a indemnización del concesionario perjudicado a los casos en que la revisión de la concesión venga exigida por su adecuación a los planes hidrológicos" (...)

Las consecuencias que implica la obligación de respetar los caudales de mantenimiento o ecológicos antes de su implantación efectiva en el título concesional son legítimas porque están amparadas en la función social del derecho de propiedad y forman parte de su contenido esencial, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de propiedad. De nuevo son consideraciones generales que expone la Generalidad de Cataluña y que se desprenden de la sentencia recurrida y la jurisprudencia de esta Sala (...)

En definitiva, la sentencia recurrida no interpreta erróneamente los artículos 65.1.c) y 65.3 TRLA y del artículo 18.3 RDPH, dado que viene a tener en cuenta las prescripciones establecidas en los artículos 26.3 LPHN y 49 ter y quáter RDPH, según los cuales efectivamente los planes hidrológicos pueden establecer una fecha cierta de obligado cumplimiento de los caudales de mantenimiento que determina sin necesidad de la previa revisión del título concesional" (FJ 6º)

"(...) La STS 412/2020, de 14 de mayo, de esta misma Sala y Sección (RCA 4805/2018), ha modificado su jurisprudencia relativa a la procedencia de indemnizar al titular de la concesión o aprovechamiento de aguas perjudicado por la obligación de mantener los caudales de

mantenimiento determinados por la planificación hidrológica, dado que considera que no solo existe el derecho a indemnización en caso de la revisión de la concesión para su adecuación en los planes hidrológicos en cumplimiento del artículo 65.3 TRLA, sino que también procederá la indemnización directamente, sin necesidad de revisar la concesión, si el titular de la concesión de aguas afectado por la imposición de unos nuevos caudales ecológicos acredita que los nuevos caudales le suponen unos daños y perjuicios reales (...)

Existe un deber del titular de respetar los caudales de mantenimiento determinados en la planificación y, solo en el supuesto de que se puedan acreditar los daños y perjuicios que ha sufrido si efectivamente ha dado cumplimiento a esta obligación, existe la posibilidad de indemnización mediante el correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial. Es decir, no existe una única vía para compensar las pérdidas que el respeto a los caudales de mantenimiento puede provocar en el titular como alega la actora (...)

(...) la STS 412/2020 hace extensivo el derecho de indemnización no solo en aquellos supuestos en los que sea necesaria la adecuación de la concesión en los planes hidrológicos, sino también cuando se acredite el daño o perjuicio al concesionario derivado directamente de la obligación de mantener los caudales de mantenimiento determinados por la planificación (...)

Por lo tanto, de conformidad con esta doctrina jurisprudencial fijada por esta Sala y Sección, si el titular de una concesión de aguas afectado por el deber de cumplir con los nuevos caudales de mantenimiento determinados en el Plan hidrológico, acredita que le suponen unos daños y perjuicios reales, podrá solicitar a la Administración Pública la indemnización por responsabilidad patrimonial por el cumplimiento de estos caudales determinados por la planificación hidrológica, y sin necesidad de pasar por el procedimiento administrativo previo de concertación y revisión de la concesión. Ahora bien, no podemos olvidar que esto significa que no en todos los casos procede la indemnización, sino que habrá que acreditar, en todo caso, que se han cumplido los caudales de mantenimiento desde la fecha que determina el PGDCFC y que se dan los requisitos que la normativa exige para poder reconocer una responsabilidad patrimonial, es decir, habrá que valorar caso por caso (...)

Así, como defiende la defensa de la Generalidad de Cataluña y frente a lo que sostiene la entidad recurrente, la sentencia recurrida no interpreta erróneamente el artículo 51 LEF en la medida que procede la indemnización directamente, sin necesidad de revisar la concesión, si el titular de la concesión de aguas afectado por la imposición de los nuevos caudales ecológicos acredita que estos nuevos caudales le suponen unos daños y perjuicios reales, y no solo existe el derecho a indemnización en caso de la revisión de la concesión para su adecuación en los planes hidrológicos en cumplimiento del artículo 65.3 TRLA” (FJ 7º).

Comentario de la autora:

La Sentencia objeto de análisis aborda algunas cuestiones interesantes relativas a los caudales ecológicos. En particular, destacamos cuatro aspectos, estrechamente conectados entre sí. En primer lugar, en relación con su naturaleza jurídica, el Tribunal Supremo, a la vista de las previsiones contenidas en los artículos 59.7 del Texto refundido de la Ley de aguas y 26 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional, insiste en que constituyen una restricción de carácter general que se impone a todos los efectos a los sistemas de explotación y no son considerados como un uso, por lo que constituyen una carga que acompaña a todos los derechos concesionales y son una limitación en sentido estricto.

En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, considera que el deber de respetar los caudales ecológicos constituye una carga general que todos los titulares concesionales tienen que respetar. Por ello, considera que, una vez que los planes hidrológicos los han determinado, los titulares tienen la obligación de respetarlos.

En tercer lugar, la sentencia deja claro que los planes hidrológicos pueden determinar directamente fechas concretas para la implantación efectiva de los caudales ecológicos que determinan, sin necesidad de acometer previamente el proceso de concertación y la revisión de las concesiones afectadas. En consecuencia, la implantación efectiva de caudales ecológicos no se encuentra condicionada a la previa concertación y revisión de los títulos concesionales afectados. Para el Tribunal Supremo, “Las consecuencias que implica la obligación de respetar los caudales de mantenimiento o ecológicos antes de su implantación efectiva en el título concesional son legítimas porque están amparadas en la función social del derecho de propiedad y forman parte de su contenido esencial”. Es más, considera que, si solo tuvieran que respetarse dichos caudales una vez implantados en el título mediante el oportuno proceso de concertación, “se estaría dejando a la voluntad de los concesionarios que efectivamente los caudales de mantenimiento que determina el Plan se lleguen a cumplir y se olvidaría que la configuración de los caudales de mantenimiento es una limitación extrínseca a la titularidad de la concesión” (FJ 6º).

Por último, en la línea de lo establecido por la anterior Sentencia 412/2020, de 4 de mayo, el Tribunal Supremo considera que puede existir directamente el derecho a indemnización, sin necesidad de revisar la concesión, si los titulares de títulos concesionales afectados por la imposición de unos nuevos caudales ecológicos acreditan que los nuevos caudales les suponen unos daños y perjuicios reales.

Enlace web: [Sentencia STS 3196/2022, del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2022.](#)

Audiencia Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de octubre de 2022

[Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 24 de junio de 2022 \(Sala de lo contencioso administrativo. Sección 6. Ponente: Miguel de los Santos Gandarillas Martos\)](#)

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

Fuente: Roj: SAN 3111/2022 - ECLI:ES:AN:2022 :3111

Palabras clave: Tráfico Internacional de Especies Silvestres. Especies amenazadas. Plan Tifis.

Resumen:

Consideramos de interés la presente sentencia por tratar sobre la temática del Tráfico Internacional de Especies Silvestres, donde España, desgraciadamente, ocupa un papel más que significativo al ser la puerta de entrada de especies procedentes tanto de África como Sudamérica, hacia el continente asiático y europeo. En este caso, agentes del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA) de Barcelona, se personaron en un local de taxidermia donde intervinieron cuatro patas de elefante, un puma, dos cráneos de oso y una piel de oso.

El denunciado manifestó que no tenía en su poder ningún documento relativo a dichas especies o partes de ellas (CITES). Según su testimonio, unos clientes los dejaron allí, y el ignoraba la necesidad de disponer de dicha documentación. Durante la tramitación del procedimiento pudo acreditar el origen legal de la piel del oso, el puma, dos patas de elefante, y uno de los cráneos.

Finalmente, la infracción cambió y fue calificada como de leve, siendo exclusivamente sobre el cráneo del Por ello, la infracción fue calificada como leve y quedó reducida al cráneo de oso ya que no pudo demostrar su legal importación y tenencia. Por consiguiente, se impuso una multa por valor de 900 euros y multa de 1.800 euros, cierre del negocio durante cuatro días y comiso del género incautado.

En su escrito de demanda, además de argumentar que fue consiguiendo la documentación aportada, manifiesta que en una consulta de la Autoridad Administrativa CITES consta que basta un documento del titular indicando que el ejemplar está depositado para su taxidermia y esté el número de permiso de importación CITES, para la acreditación de las especies del Anexo B, al que pertenece el cráneo aprehendido.

Además, manifiesta que no era exigible el documento de inspección de especies protegidas puesto que la importación es anterior a la entrada en vigor de la norma que da lugar a su regulación. Por su parte, la Abogacía del Estado solicita la desestimación del recurso.

Para el Juzgado, en relación a la prescripción de la sanción por haber transcurrido más de cuatro años desde que se cometieron los hechos, la norma de la infracción afecta no solo a la importación sino también a la tenencia, por lo que no trascurrieron los cuatro años legalmente exigidos.

Sobre la cuestión principal, el reclamante aportó información relativa a los permisos de importación el de Inspección de especies protegidas asociado al permiso CITES, y el recibo de depósito de la mercancía intervenida que el propietario dejó para su restauración.

Posteriormente, se aportó más documentación sobre la procedencia del segundo cráneo objeto de la sanción, tanto la factura como el certificado CITES y el recibo del depósito por el propietario.

La cuestión clave para valorar si procede continuar con la infracción de contrabando recae en si en ese momento era exigible o no el certificado de inspección de especies protegidas que va asociado al permiso CITES (o si como sostiene en la demanda ni por el régimen jurídico vigente ni por el tipo de especie protegida era exigible). Para la Sala, quien hace esta observación es el propio TEAC. El TEAC, realiza una integración de los criterios del acuerdo sancionador que no fueron atendidos por la Administración de Aduanas, que es la que tiene otorgado la potestad de sancionar, como lo evidencia que, respecto del resto de las especies, acreditado su origen, titularidad y legal importación, fueran dejadas sin efecto.

Por todo lo anterior, el Tribunal estima el recurso planteado de parte y anula la resolución impugnada.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Tampoco podría encuadrarse en lo dispuesto por el artículo 2.1. f) del Real Decreto 1649/1998 sobre represión de contrabando, por hallarse el oso americano incluido en el Anexo II del Reglamento, que incluye las especies que no necesariamente están amenazadas con la extinción, por lo que basta con que acreditara, como ha hecho, la lícita adquisición a diferencia de su pertenencia al Anexo A, en cuyo caso sí precisaría de certificado CITES para poder comerciarla.”

“(…) Las infracciones administrativas de contrabando reguladas en el artículo 15 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, prescriben a los cuatro años de su comisión. Establece el artículo 2 del Real Decreto 1649/1998, de 24 de julio, que desarrolla el Título II de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, relativo a las infracciones administrativas de contrabando, que lo serán quienes « [f] Realicen, sin cumplir con los requisitos legalmente establecidos, operaciones de importación exportación; comercio, tenencia o circulación de especímenes de fauna y flora silvestres y sus partes y productos, de especies recogidas en el Convenio de Washington, de 3 de marzo de 1973, y en el Reglamento (CE) número 338/97 , del Consejo, de 9 de diciembre de 1996. [...] ».”

“(…) En cuanto al fondo del litigio, el artículo 8 del Reglamento CITES establece que « [1.-] Quedan prohibidas la compra, la oferta de compra, la adquisición y la exposición al público con fines comerciales, así como la utilización con fines lucrativos y la venta, la puesta en venta, el transporte o la tenencia para su venta, de especímenes de las especies que figuran en el Anexo A. (...)

5. Las prohibiciones contempladas en el apartado 1 se aplicarán asimismo a los especímenes de las especies enumeradas en el Anexo B, salvo cuando pueda demostrarse, a satisfacción de la autoridad competente del Estado miembro interesado, que dichos especímenes han sido adquiridos, y, si no proceden de la Comunidad, han sido introducidos en ella, de conformidad con la legislación vigente sobre conservación de la fauna y flora silvestres. [...] ».”

“(…) No obstante, y según el TEAC, a pesar de la documentación aportada, cuya autenticidad no se discute, no aportó el documento de Inspección de especies protegidas asociado al permiso CITES, que se debe presentar en la Aduana en el momento de realizar el despacho de importación de la mercancía y que sí aportó con el resto de las especies incautadas en el taller de taxidermia.”

Comentario del Autor:

Como hemos adelantado en el resumen, el tráfico ilegal internacional y el furtivismo de especies silvestres se ha convertido en una de las actividades del crimen organizado más lucrativas a nivel mundial llegando a convertirse en una de las principales amenazas para la biodiversidad. En numerosas ocasiones, este tipo de actividades va ligado a otras también ilícitas como el tráfico de estupefacientes. Según cálculos de la Agencia Tributaria, genera unos ingresos en el mercado ilegal de entre 8.000 y 20.000 millones de euros anuales. Entre las especies más afectadas, desatacan los primates, los felinos, simios, elefantes, etc.

A la vista de estos datos, la Comisión Europea, adoptó el [Plan de Acción de la Unión Europea contra el tráfico de especies silvestres \[COM \(2016\) 87 final\]](#). Su trasposición en España se ha llevado a cabo mediante el Plan de acción español contra el tráfico ilegal y el furtivismo internacional de especies silvestres ([Resolución de 4 de abril de 2018, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2018, por el que se aprueba este Plan](#)). Puede consultarse en el siguiente [enlace](#).

En la sentencia comentada, la parte reclamante, finalmente pudo aportar la documentación para acreditar los permisos de importación, inspección de especies protegidas vinculado al permiso CITES, así como los recibos de depósito de los restos de las especies incautadas que fueron dejadas en dicho negocio de taxidermia y, por consiguiente, la resolución iniciada fue finalmente anulada.

Enlace web: [Sentencia SAN 3111/2022 de la Audiencia Nacional de fecha 24 de junio de 2022](#)

Tribunal Superior de Justicia (TSJ) Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de octubre de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía \(Granada\), de 24 de febrero de 2022 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Miguel Pedro Pardo Castillo\)](#)

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

Fuente: STSJ AND 1300/2022 - ECLI:ES:TSJAND:2022:1300

Palabras clave: Aguas subterráneas. Acuíferos. Comunidades de usuarios. Sobreexplotación. Delimitación territorial. Medidas de recuperación.

Resumen:

Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la resolución presunta desestimatoria del recurso de alzada presentado por una Comunidad de Usuarios los días 3 y 6 de noviembre de 2017, contra la resolución de 25 de julio de 2017, de la Dirección General de Planificación y Gestión del Dominio Público Hidráulico, por la que se adoptan las medidas dispuestas en el artículo 54 de la Ley de Aguas de Andalucía, para mejorar el estado cuantitativo y cualitativo de la masa de agua subterránea 060.013 Campos de Dalías-Sierra de Gádor (Almería), publicada por la resolución de 21 de septiembre de 2017.

Son partes codemandadas la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y la Junta Central de Usuarios del Acuífero de Poniente Almeriense.

En esencia, la recurrente alega que no se puede adoptar, con motivo de la aplicación de las medidas contempladas en el artículo 24 de la normativa del Plan Hidrológico y el art. 54.5 de la Ley de Aguas de Andalucía, un ámbito de sobreexplotación distinto del establecido por el Plan, cuando determina que una masa de agua se encuentra en riesgo de no alcanzar el buen estado. La delimitación realizada por la resolución impugnada para determinar el ámbito territorial de la declaración de sobreexplotación y, por tanto, de la Comunidad de Usuarios, y las medidas que de ello derivan, vulneran la legalidad vigente, y esta ilegalidad incide necesariamente en el resto de medidas que la resolución impugnada comprende.

La Administración autonómica considera que la delimitación parte de la coincidencia entre la declaración de sobreexplotación y el Plan Hidrológico, y adopta las medidas circunscritas a las áreas que se encuentran especialmente afectadas por el mal estado, de conformidad con el informe propuesta de fecha 5 de abril de 2017.

Con carácter previo, la Sala rechaza las siguientes irregularidades procedimentales alegadas por la recurrente: no adopción del acuerdo de incoación del expediente, falta de trámite de audiencia e inexistencia del informe preceptivo del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrológica. En este último caso, la Sala considera que el citado informe sólo será preceptivo

cuando se exija la constitución ex novo de las comunidades y juntas centrales de usuarios, lo que no ocurre en este caso, por cuanto se trata de la integración de los usuarios de la Comunidad recurrente en la Junta Central de Usuarios preexistente.

En primer lugar, la recurrente invoca la nulidad de la resolución impugnada por entender que se han delimitado unos acuíferos en mal estado que reemplazan a la masa de aguas subterráneas 060.013, identificada en mal estado por el Plan Hidrológico. Argumenta que el citado Plan Hidrológico otorga un tratamiento único al conjunto de acuíferos o unidades hidrológicas que componen la masa de agua por reunir las condiciones del artículo 4 de la [Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía](#) (LAA), de tal manera que el conjunto de medidas de orden ambiental, o de cualquier otro tipo contempladas en la ley, se deben aplicar a la masa, sin distinción alguna entre los distintos acuíferos que la componen.

La Sala toma en consideración el contenido del art. 54 de la LAA en su redacción original, para llegar a la conclusión de que en dicho precepto se contempla un programa de actuación referido a la “masa de agua” entendida en su conjunto, por lo que no se puede acordar una delimitación de ámbito territorial inferior a la masa de agua subterránea, máxime cuando el objetivo es asegurar que el programa de medidas de recuperación tenga un enfoque integral.

Por otra parte, el art. 171.5 e) del RDPH que regula el supuesto de constitución forzosa de la comunidad de usuarios de los acuíferos de la zona, no puede otorgar amparo, tal y como pretende la Junta Central de Usuarios codemandada, a una clara contravención del art. 54 de la LAA. Se suma un dictamen del servicio de Planificación Hidrológica en el que se considera que la totalidad de la masa de agua se halla en mal estado, incluida la parte situada al margen de la delimitación contenida en la resolución impugnada.

En definitiva, no existe cobertura legal para justificar una delimitación territorial inferior a la contenida en el Plan Hidrológico; por lo que se acoge este motivo y se anula el primer pronunciamiento de la resolución impugnada.

A continuación se impugnan los pronunciamientos segundo y tercero de la resolución, que en síntesis acuerdan: (i) encomendar con carácter temporal a la Junta Central de Usuarios del Acuífero de Poniente Almeriense (JCUAPA) las funciones previstas en el artículo 54 de la Ley de Aguas de Andalucía para la comunidad de usuarios de la masa de agua subterránea Campo de Dalías- Sierra de Gádor; (ii) compeler a todos los usuarios del acuífero del Campo de Dalías que fue declarado provisionalmente sobreexplotado por la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Sur de 25 de septiembre de 1995 a su integración en la Junta Central de Usuarios del Acuífero de Poniente Almeriense, en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la presente resolución.

La recurrente argumenta que la masa de agua 060.013 no había sido declarada sobreexplotada antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2010, pues ni siquiera existía como tal masa de agua. Y considera que tampoco tiene amparo en el artículo 54 de la LAA, pues la JCUAPA no tiene el carácter de entidad más representativa de los intereses concurrentes, al margen de que ni siquiera abarca la totalidad de la superficie afectada por la masa de agua que nos ocupa.

Al efecto, la Sala acoge este motivo considerando que la masa de agua no había sido declarada sobreexplotada, y ello con independencia de que pudiera haber habido una declaración provisional de sobreexplotación en septiembre de 1995, que no alcanzó carácter definitivo y que además se realizó conforme a la redacción original del art. 171 del RDPH; por cuanto

con posterioridad y a través del RD 606/2003, de 23 de mayo, se suprimieron las declaraciones provisionales. Tampoco se cumplen las condiciones establecidas en su Disposición transitoria primera para este tipo de declaraciones, por cuanto no se elaboró el correspondiente plan de ordenación en el plazo máximo de dos años.

En síntesis, “la declaración provisional de sobreexplotación, al no haber cumplido el Organismo de cuenca con el mandato contenido en la disposición transitoria primera del Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, perdió su vigencia el 7 de junio de 2005. Y, por tanto, no es sostenible que cuando entró en vigor la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, la masa de agua que nos ocupa pudiera calificarse como "declarada sobreexplotada", a los efectos del apartado segundo de la disposición transitoria sexta”.

Por tanto, se estima también este motivo de recurso y, por ende, se anula este pronunciamiento.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) El artículo 54 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía (LAA, en adelante) (…), atendiendo a la fecha en que se dictó el acto impugnado, debe estarse a la redacción original de dicho precepto (…) de su lectura se desprende que la ley contempla la realización de un programa de actuación referido a la "masa de agua" entendida en su conjunto. No existe cobertura legal para acordar una delimitación del ámbito territorial inferior a la masa de agua subterránea. El fundamento de esta previsión normativa se encuentra en la necesidad de asegurar que el programa de medidas de recuperación tenga un enfoque integral, pues cualquier actuación que incida sobre la masa, en cuanto volumen claramente diferenciado de aguas subterráneas, será susceptible de afectar globalmente a la misma. En caso contrario el Plan Hidrológico no la habría definido como tal ni le habría dado un tratamiento unitario.

Lógicamente, ello no supone que el programa de medidas deba ser uniforme en toda su extensión, pero sí que contemple el conjunto y permita la intervención de todos los usuarios que, directa o indirectamente, pudieran resultar afectados (…)

“(…) La Junta Central de Usuarios del Acuífero del Poniente Almeriense (JCUAPA, en adelante) invoca el artículo 171.5 e) del RDPH, que indica: " e) Constitución forzosa de la comunidad de usuarios de los acuíferos de la zona, si no existiese, por aplicación del artículo 87 del texto refundido de la Ley de Aguas (…)

En primer lugar, resulta evidente que el citado precepto tiene un ámbito de aplicación muy concreto: la definición del perímetro de la comunidad que se forme en virtud del artículo 87 del TRLA. Ninguna cobertura jurídica, por tanto, puede otorgar para dar amparo a una contravención del tenor literal del artículo 54 de la Ley de Aguas de Andalucía, que resulta diáfano, a nuestro juicio, respecto de que el programa de medidas de recuperación contemplará la masa de agua afectada. De hecho, precisamente con base en el citado artículo 171.5 e) del RDPH, hemos de concluir que una actuación que pudiera versar sobre un ámbito territorial inferior debería contar con una expresa habilitación normativa, que no es el caso.

En segundo, conviene resaltar que, aunque el artículo 87 del TRLA, al que se remite el citado precepto, hace referencia a "Comunidades de usuarios de unidades hidrogeológicas y de acuíferos", es preciso tomar en consideración la modificación operada en el texto legal por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente. Dicha norma contiene la disposición adicional decimoquinta al objeto de aclarar que "Las referencias en el articulado de esta Ley a los acuíferos sobreexplotados se entenderán hechas a las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico", asimismo, en total correspondencia con el carácter preeminente que la actual normativa otorga a las masas de agua subterráneas. (...)"

“(..). Por lo tanto, para compeler a todos los usuarios a su integración en una Junta Central de Usuarios, es preciso que la masa de agua subterránea se haya declarado sobreexplotada y que tal Junta existiese con anterioridad a la entrada en vigor de la LAA.

Adelantamos que no concurre la primera de las premisas, y, en consecuencia, el motivo será plenamente acogido (...)

Sentado lo anterior, hemos de realizar dos observaciones: En primer lugar, en atención a la naturaleza de la citada declaración y la falta de sustanciación de los trámites posteriores para la declaración definitiva -a pesar de que así se ordenó en la resolución de septiembre de 1995- entendemos que difícilmente puede sostenerse que el acuífero continuase en dicha situación provisional cuando había transcurrido un lapso temporal tan amplio desde que se efectuó la declaración (...)

En segundo lugar, y más importante que lo anterior, la declaración provisional de sobreexplotación se realizó con base en la redacción original del artículo 171 del RDPH. Mediante el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, que entró en vigor el 7 de junio de 2003, se suprimieron las declaraciones provisionales, y se sustituyó por el régimen actualmente vigente (...)

En cuanto a la vigencia de las anteriores declaraciones provisionales de explotación, es preciso acudir a la disposición transitoria primera, que por su importancia pasamos a transcribir: " Disposición transitoria primera. Acuíferos sobreexplotados.

En los acuíferos que, a la entrada en vigor de este real decreto, cuenten con una declaración provisional de sobreexplotación o de riesgo de estarlo, el Organismo de cuenca deberá aprobar en el plazo máximo de dos años un plan de ordenación en los términos que regula el artículo 171 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico" (...)

La falta de elaboración del plan en el plazo máximo indicado solo puede conducir a que pierda su eficacia la declaración de sobreexplotación, con independencia de que el organismo competente, en su caso, se encuentra facultado para volver a acordar una nueva declaración de sobreexplotación si concurrieran los requisitos para ello. Interpretar la norma en el sentido de que la falta de aprobación del plan en el plazo máximo fijado no tendrá ninguna incidencia sobre la declaración de sobreexplotación, que continuará plenamente vigente, haría inoperativo el precepto y difícilmente se correspondería con el tenor literal y el espíritu de la norma (...)"

Comentario de la Autora:

Las normas relativas al uso de las aguas subterráneas se dictan para evitar determinadas prácticas que han conducido o aumentado la tendencia a la sobreexplotación de ciertos acuíferos. Se incrementan, en ese ámbito, las posibilidades de actuación administrativa y se construye un régimen jurídico propio para las comunidades de usuarios de aguas subterráneas. En este supuesto concreto, se ha puesto de manifiesto que el ámbito territorial de la declaración de sobreexplotación vulnera la legalidad vigente, de tal manera que la comunidad de usuarios que se constituya debe tener el mismo ámbito territorial de la masa de agua subterránea declarada en mal estado por el Plan Hidrológico.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 1300/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía \(Granada\), de 24 de febrero de 2022.](#)

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de octubre de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 27 de mayo de 2022 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Eusebio Revilla Revilla\)](#)

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 2189/2022 - ECLI: ES:TSJCL:2022:2189

Palabras clave: Dominio público hidráulico. Uso común especial. Pasarela. Río Alberche. Navegación.

Resumen:

El presente recurso trae causa de la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo (CHT) de fecha 26 de abril de 2021 que desestima el recurso de reposición interpuesto por el ayuntamiento de Navalunga contra la resolución de ese mismo organismo de fecha 26 de marzo de 2020 por la que se deniega la solicitud de autorización para la ejecución de obras en zona de dominio público hidráulico mediante la instalación de una pasarela flotante desmontable y temporal durante la época estival sobre el río Alberche en el término municipal de Navalunga (Ávila).

El Ayuntamiento alega que la pasarela tiene por finalidad comunicar con la orilla del río la isla que se forma por la bifurcación del río Alberche, que constituye una parcela conocida como la Barraca, propiedad del Ayuntamiento. La pasarela tendría una longitud de 15 metros de largo y 1 m de ancho, y se instalaría con cables de acero y tablas de madera anclados al terreno y que no afectaría al medio natural, tampoco al caudal del agua, ni al uso ni al desplazamiento de los bañistas, y sin que su instalación suponga obstáculo alguno para la navegación, ya que se ubica en un brazo secundario sobre el que no son viables las embarcaciones sin motor, por el escaso caudal que lleva en el periodo estival.

Por su parte, la CHT sostiene que, de conformidad con la normativa aplicable al caso - arts. 51, 77 y 70 del TRLA 1/2001- la instalación solicitada se considera un uso común especial del dominio público, que exige el previo otorgamiento de una autorización administrativa, y que debe observarse la necesaria protección del dominio público hidráulico, así como la incidencia ecológica del proyecto y su compatibilidad con los demás usos a que se encuentra destinado el tramo del río en que se interesa la instalación. Añade que en el lugar donde se pretende instalar la pasarela el cauce es navegable y podría interrumpir el paso de embarcaciones sin motor en una zona habilitada para la navegación.

La Sala, en base a los objetivos de protección de las aguas y del dominio público hidráulico referidos en el art. 92 del TRLA, los objetivos medioambientales establecidos en el art. 92 bis del TRLA, la posible incidencia ecológica desfavorable y la protección del medio ambiente del uso común especial pretendido, como prevé tanto el art. 77.2 del TRLA como los art. 53.2 y 77.2 del RDPH, y la compatibilidad de dicho uso con los demás usos a que se

encuentre destinado el tramo del río en que se interesa la instalación; llega a la conclusión que la denegación de la solicitud de autorización por parte de la CHT no es ajustada a derecho. Y así lo corrobora a través del informe del perito judicial.

En definitiva, se estima el recurso y se anulan las resoluciones administrativas impugnadas por no ser ajustadas a derecho, condenándose a la Administración demandada a conceder al Ayuntamiento de Navaluenga la autorización solicitada.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) La pasarela, según la Memoria descriptiva de la Instalación que se acompaña, para la que se solicita autorización, consiste en una estructura que flota sobre aguas, por estar conformada mediante tablonces de madera, y para la que no se requiere de una instalación permanente, pues se fija al terreno, mediante cuatro estacas de hierro clavadas en las orillas, y comprende dos cables de acero tensados entre las estacas, que a su vez sirven de soporte al cuerpo flotante de madera, que es en sí la superficie de paso. Sus dimensiones son de 15 metros de largo por 1 metro de ancho.

El objeto de la mencionada pasarela es permitir el paso de peatones (bañistas en su mayor parte) a través de un brazo secundario que el cauce del río Alberche describe en ese punto, es decir facilitaría el paso de peatones desde la orilla o ribera del río Alberche, zona de la Chopera, con la isla que se forma en dicho lugar por la bifurcación del río Alberche y que conforma la zona conocida como la Barranca (parcela 448 del polígono 17, catastrada a nombre del Ayuntamiento de Navaluenga), por lo que, aunque la zona de ubicación de la pasarela se situaría en el interior de la zona de Dominio Público Hidráulico asociada al cauce, como en la documentación adjunta a la solicitud se indica-memoria técnica de la pasarela-, esta no se dispondría sobre el cauce principal del río, sino sobre un brazo o cauce secundario de menores dimensiones. El periodo en el que, según el escrito de solicitud, permanecería colocada la pasarela sería para los meses de verano para, al menos, cinco años (…).”

“(…) Nos encontramos ante un uso común especial del dominio público hidráulico, tal como resulta del art. 51.1.c) del RD Leg. 1/2001 por el que se aprueba el TRLA y del art. 51.1.c) del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 9/1985, de 2 de agosto, de Aguas; y como tal uso común especial está sujeto a autorización administrativa a obtener tras la tramitación del procedimiento establecido reglamentariamente al respecto, como así resulta tanto del art. 77.2 y 79.1 del citado TRLA como del art. 53.2 y 126 del RDPH; y para el otorgamiento de dicha autorización administrativa deberá presentarse el correspondiente proyecto con la solicitud formulada, como así resulta de lo dispuesto en el art. 126.1.b) (…).”

“(…) concluye la Sala que las resoluciones impugnadas no son ajustadas a derecho y que en el presente caso procede otorgar la autorización administrativa solicitada por concurrir los requisitos legales y reglamentarios ante referidos y porque la instalación de dicha pasarela durante el tiempo que va a permanecer colocada no va a interrumpir el paso de las embarcaciones sin motor, toda vez que por ese brazo secundario del río en esa concreta época no existe fondo o calado del río suficiente para dicho uso, como así lo ha puesto de manifiesto en su informe el perito de parte, amén de que siempre a los demás usuarios les queda el brazo principal del río para poder navegar con las embarcaciones sin motor, sin que

tenga que utilizar ese brazo secundario que además en esa concreta época se ve afectado, al igual que el cauce principal, por la creación de una zona recreativa y de baño en el cauce con una afluencia de bañistas muy importante, que aconseja la no practica por dicha zona y en esa época de la navegación con embarcaciones. En todo caso, sopesando los pros y contras de dicha instalación no le queda ninguna duda a la Sala que son mucho mayores las ventajas de dicha instalación temporal pretendida por el Ayuntamiento de Navaluenga en beneficio de los vecinos y demás usuarios de dicha piscina natural y zona recreativa creada en la zona que constituye un claro reclamo para el desarrollo de esta zona claramente rural que sus inconvenientes, que son mínimos o inexistentes, y que también mediante esta vía de interpretación procede estimar el recurso y la pretensión solicitada (...)"

Comentario de la Autora:

En este caso concreto, la construcción de una pasarela flotante desmontable y temporal durante la época estival en el río Alberche conlleva más ventajas que inconvenientes. Se trata de un uso especial del DPH que cumple con las condiciones exigidas por la normativa. La resolución de la Confederación no se ajusta a derecho si se tienen en cuenta las condiciones de la propia pasarela, su ubicación en un brazo secundario del río, el hecho de no poner en riesgo objetivos medioambientales y no impedir los demás usos a los que está destinado ese tramo del río. Todo ello al margen de potenciar un turismo sostenible en la zona.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 2189/2022, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 27 de mayo de 2022.](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de octubre de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 3 de junio de 2022 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: José Matías Alonso Millán\)](#)

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 2390/2022 - ECLI: ES:TSJCL:2022:2390

Palabras clave: Residuos. Abandono. Materiales de construcción. Infracción. Sanción. Prescripción. Caducidad.

Resumen:

La Sala se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular contra la sentencia 26/2022, de fecha 22 de febrero de 2022, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Soria en el procedimiento ordinario núm. 165/2021, por la que se desestima el recurso formulado contra la Resolución del Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de la Junta de Castilla y León de once de mayo de 2021, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por la recurrente contra la Resolución de la Delegada Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, en materia de medio ambiente.

Se debe puntualizar que la recurrente fue sancionada por una infracción tipificada como leve en el art. 46.4.b) en relación con el artículo 46.3.c) de la [Ley 22/2011, de 28 de julio de residuos y suelos contaminados](#) (hoy derogada por la [Ley 7/2022, de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#)). En suma, la conducta tipificada es: "El abandono, vertido o eliminación incontrolado de cualquier tipo de residuos no peligrosos sin que se haya puesto en peligro grave la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente".

La recurrente alega que la infracción ha prescrito por el transcurso del plazo de un año, al considerar que se trata de una acción concreta y no continuada. Este motivo se desestima porque estamos, según criterio de la Sala, ante una infracción permanente, máxime cuando los escombros se han mantenido abandonados sin adoptar ninguna de las medidas contempladas en el art. 17 de la Ley 22/2011, referido a obligaciones del productor u otro poseedor inicial relativas a la gestión de sus residuos.

Tampoco se acoge la caducidad del expediente al considerar el procedimiento sancionador como un procedimiento iniciado de oficio. Al efecto, para el cómputo del plazo resulta aplicable la Disposición adicional sexta del [Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León](#) (Procedimientos sancionadores en materia de residuos y suelos contaminados), que será de 1 año desde el inicio del procedimiento sancionador hasta la notificación de la resolución, que en este caso no ha transcurrido.

En tercer lugar, la recurrente considera que no resulta aplicable la Ley 22/2011 por cuanto no concurren los requisitos definitorios de “residuo”, máxime cuando no quiere desechar ni tiene la obligación de hacerlo, sino conservar para su ulterior uso las piedras y las maderas, que son materiales naturales que no perjudican ni al suelo, ni a la salud de las personas ni al medio ambiente.

A sensu contrario, la Sala, de conformidad con el concepto de residuo del art. 3 de la Ley 22/2011 y el contenido de los artículos 2 y 5 del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, que nos brinda su definición, así como las obligaciones del poseedor de esta clase de residuos, considera perfectamente aplicable a este supuesto la Ley 22/2011.

Por último, la recurrente considera que no ha cometido la infracción que se le imputa al no concurrir en su conducta el hecho tipificado en el art. 46.3.c) de la ley 22/2011. Motivo que se desestima por cuanto nos encontramos, dice la Sala, ante un claro supuesto de abandono de residuos, y el hecho de que no generen riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la flora o la fauna, en modo alguno significa que no deban adoptarse medidas al respecto, máxime teniendo en cuenta que no se ha llevado a cabo ningún tipo de gestión y los escombros se han tirado en un solar, quedando abandonados.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso formulado.

Destacamos los siguientes extractos:

-Sobre las prescripción: “(...) Por tanto, se debe acudir a la denuncia, de fecha 28 de mayo de 2019, y al informe-ratificación de la denuncia, de fecha 13 de julio de 2020, para comprobar realmente lo que se está realizando con estos residuos: En la denuncia se hace constar que los escombros quedan depositados en el solar propiedad de la denunciada, no dándoles el tratamiento adecuado, y en el informe se indica que "a fecha actual no se observa el escombro depositado en el solar por la cantidad de hierba que ha salido en el mismo".

Con estas dos consideraciones nos encontramos con que realmente son unos escombros abandonados, tirados sin separación alguna de los distintos componentes de los escombros y sin que se aprecie intención de separar los distintos elementos que componen los escombros para una posterior reutilización o para una posterior valorización de los mismos, como se aprecia en las fotografías que se aportan con la denuncia.

Nos encontramos ante una infracción permanente, pues se mantienen los escombros abandonados sin realizar ninguna de las medidas a que se refiere el artículo 17 de la Ley 22/2011 (...).”

-Sobre la inaplicabilidad de la Ley 22/2011: “(...) No consta que haya gestionado estos residuos el titular del mismo, la aquí denunciada, sino que se ha limitado a tirar, abandonar, estos residuos en un terreno al parecer de su propiedad, sin realizar actividad alguna de reutilización o de reciclado de los mismos; sin que tampoco conste que los haya entregado a un gestor de residuos, ni ha participado en un acuerdo voluntario o convenio de colaboración para su gestión.

Por tanto, es plenamente aplicable la Ley 22/2011(...).”

-Sobre la comisión de la infracción: “(...) Nos encontramos realmente ante un supuesto de abandono de los escombros, pues el hecho de que se hayan depositado en el solar de su propiedad no implica que no se encuentren abandonados, ya su estado es el mismo de un estado de abandono, al no haberse realizado ningún tipo de actuación de recuperación o de reutilización o de valorización, sin que se cumpla lo recogido en el artículo 18.1 de la Ley 22/2011, pues no se puede decir que se cumpla con lo aquí dispuesto por el mero hecho de que se hayan trasladado los residuos del lugar del derribo a un solar, en donde se han tirado todos los residuos sin orden ni concierto y sin que se hayan separado los distintos elementos que componen estos residuos, puesto que se encuentran totalmente revueltos unos tipos de residuos con otros, siendo el único elemento común de los mismos el hecho de que proceden del derribo de una casa; y todo ello sin que exista una intención de utilizar estos residuos o de valorizar los mismos, como se demuestra por el hecho de que se han mantenido en esta situación de ser tirados y esparcidos en el solar durante mucho tiempo, acreditado por lo que consta en la denuncia y por lo que consta en el informe ratificación de los agentes denunciantes (...)”.

Comentario de la Autora:

Al margen de tratarse de una infracción leve, lo cierto es que el abandono de los restos de demolición de un inmueble con carácter continuado, aunque sea en una finca propiedad privada del infractor, acarrea un resultado lesivo objeto de sanción, dado el incumplimiento de las obligaciones relativas a la gestión de los residuos. Las fincas privadas no pueden convertirse en vertederos.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 2390/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 3 de junio de 2022.](#)

Cataluña

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de octubre de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de julio de 2022 \(Sala de lo contencioso administrativo. Sección 3ª. Ponente: Francisco López Vázquez\)](#)

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

Fuente: Roj: STSJ CAT 6989/2022 - ECLI:ES:TSJCAT:2022:6989

Palabras clave: Urbanismo. Jardín. Plan General. Plan Especial Urbanístico. Sostenibilidad. Seguridad jurídica. Jerarquía normativa.

Resumen:

Varias comunidades de propietarios recurren el Acuerdo del Plenario del Consell Municipal del Ayuntamiento de Barcelona, de aprobación definitiva de un Plan Especial Urbanístico para la Ordenación del Equipamiento docente y de forma indirecta, el Plan General Metropolitano de Barcelona. Además, se pretende la calificación del suelo afectado por unos jardines con gran apego para una parte de la sociedad de Barcelona, en concreto del barrio de Gracia, de manera conforme a su realidad física.

Para la Sala, no puede considerarse error el planeamiento realizado, tal y como solicita la actora, pues en momento alguno se dan los requisitos para ello, y tampoco fue alegado a lo largo de la elaboración del Plan.

La ejecución del plan especial sobre las previsiones contenidas en el plan general respecto de tal equipamiento no puede ir contra la fuerza normativa de lo fáctico, los hechos determinantes o los principios de no regresión ambiental, seguridad jurídica, buena fe, protección de la confianza legítima o urbanismo ambientalmente sostenible.

La necesaria seguridad jurídica tampoco puede obrar contra los objetivos medioambientales, en el sentido de que, aunque con anterioridad existiese en el lugar un jardín, con un gran reconocimiento y apego en la ciudadanía, en tanto en cuanto, no se ejecutasen las previsiones del plan relativas a la ejecución del equipamiento, aunque esto suceda pasados varios años de su publicación oficial.

Por consiguiente, la zona ajardinada no es suprimida por el plan especial, sino por el general, y tampoco dicho plan ha podido modificar los estándares urbanísticos de la zona, algo que la actora tampoco achaca al plan, sino a la realidad social del número de habitantes respecto a las previsiones del Plan General, por otro tipo de cuestiones.

Manifiesta la Sala que la actora pudo alegar contra dicho planeamiento con carácter legal a lo largo del procedimiento, pero ahora no puede pretender invocar otros documentos como el llamado Plan Verde y de la Biodiversidad 2012-2020 del Ayuntamiento, informe con carácter meramente orientativo sobre compromisos de conservación de las zonas verdes de la ciudad, o del documento denominado “Compromís Ciutadà per Sostenibilitat 2012-2022”.

De otro lado, la Ordenanza municipal del Medio Ambiente, es de carácter jerárquico inferior tanto al Plan General como al Especial, por lo que aquellas normas que los contradigan, quedarán anuladas.

Otros argumentos aludidos es el estudio de movilidad, pero añade el Tribunal que este ya fue evaluado en su momento pues fue introducido por el Plan General Metropolitano. Otras irregularidades alegadas por la actora corresponden a cuestiones derivadas de un informe solicitado por el cual se alude a: 1) Vulneración del artículo 97.2.bis.b) del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, por reducir el ámbito 7a sin la modificación previa del Plan General Metropolitano; 2) Vulneración del criterio del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya respecto de las superficies de los centros docentes en relación con el ámbito; 3) Contravención de lo dispuesto en el artículo 217 de las normas urbanísticas del Plan General Metropolitano, al no ajustarse a los parámetros edificatorios del sector donde se integra.

Sobre esta cuestión, la Sala manifiesta que carecen de fuerza normativa, y que tal y como establece la jurisprudencia, las relaciones entre esas dos clases de planes derivan no sólo del principio de jerarquía normativa, sino que deben atender también a la especialidad de su objeto por el concreto ámbito sobre el que inciden, lo que hace que los especiales gocen de cierta autonomía respecto a los demás instrumentos de planeamiento ordenados desde un punto de vista estrictamente jerárquico.

La jurisprudencia ha establecido que el límite de los planes especiales es la imposibilidad de modificar la estructura fundamental del plan general, sustituyéndolo en su función de instrumento de ordenación integral del territorio, aunque si puedan modificar determinadas previsiones, como pueden ser expresas y concretas calificaciones urbanísticas. Ciertamente, esto último si puede generar confusión de los planes de ordenación integral del territorio. En ocasiones incluso, existen planes que la diferencia se encuentra solamente en la especificidad del objeto que tienen determinadas situaciones urbanísticas relacionadas con temas de saneamiento, o reformas de interior. Por todo lo anteriormente expuesto, finalmente se rechazan por completo las pretensiones de la actora.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) En cualquier caso, los equipamientos resultan tan necesarios a la ciudad como las zonas verdes, permitiendo incluso la ampliación del aprovechamiento en el plan especial, que, limitándose en el caso a ejecutar al respecto las previsiones del general, no puede vulnerar el carácter funcional de los jardines del Dr. Comas i Llaberia, ni precisaba de dictamen favorable de la Comissió Jurídica Assessora, ni le cabía el estudio de otras alternativas diferentes. Y, en cuanto al amplio informe medioambiental que obra en el expediente, su contenido no ha quedado desvirtuado por el informe de parte aportado a los autos, debiendo necesariamente fundamentarse sobre la base de la calificación urbanística 7a otorgada por el Plan General Metropolitano.”

“(…) Por lo que se refiere al estudio de la movilidad, el artículo 3.1.c) del Decreto 344/2006, de 19 de septiembre, de regulación de los estudios de evaluación de la movilidad generada, dispone que estos se tienen que incluir, como documento independiente, en los instrumentos de planeamiento urbanístico derivado y sus modificaciones, que tengan por objetivo la implantación de nuevos usos o actividades. Supuesto que no es del caso, pues el uso de equipamiento, como se ha visto, no lo introduce como nuevo el plan especial, sino que lo introdujo ya en su momento el Plan General Metropolitano.”

“(…) pues si su subordinación fuera puramente jerárquica quedaría el plan especial sin ámbito propio sobre el que proyectarse, toda vez que debería así limitarse a reproducir lo ya ordenado en el general, cuando el especial precisa de un campo concreto de actuación en función de los valores que persiga y de los objetivos que se haya propuesto”.

“(…)habiendo establecido la jurisprudencia como único límite de los especiales, incluso de los de reforma interior, la imposibilidad de modificar la estructura fundamental del plan general sustituyéndolo en su función de instrumento de ordenación integral del territorio, y habiéndose recordado que, respecto del plan general, el plan especial no es homologable al plan parcial, pues es mayor la dependencia de este respecto al general que la del plan especial, ya que el primero es simple desarrollo y concreción del general, mientras que al especial le está permitido un mayor margen de apreciación de determinados objetivos singulares.”

Comentario del Autor:

Seis comunidades de vecinos de Barcelona recurrieron ante el TSJC para evitar la urbanización y construcción en una zona de jardines, por la que un sector importante del barrio de Gracia, en Barcelona, tenía un gran vínculo emocional, al tiempo que servía de zona de esparcimiento y pequeño pulmón de oxígeno para dicho barrio. Ciertamente, este tipo de espacios representan retazos de la naturaleza en zonas urbanas, que son necesarios para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, así como para crear pequeños hitos de naturaleza, en ocasiones con funciones ecológicas para conectar pequeños espacios naturales urbanos, como así ha quedado acreditado en numerosas publicaciones científicas.

Sin embargo, en esta ocasión, la actora intervino judicialmente con argumentos que no han sido tenidos en cuenta por el Tribunal, bien por producir inseguridad jurídica, o por contradecir el principio de jerarquía normativa. En ningún momento, un Plan Especial puede sustituir lo manifestado en un Plan General como instrumento de ordenación territorial, ni documentos meramente orientativos como el Plan Verde y de la Biodiversidad 2012-2020 del Ayuntamiento, o el denominado “Compromís Ciutadà per Sostenibilitat 2012-2022” pueden sustituir la normativa en vigor.

Enlace web: [Sentencia STSJ CAT 6989/2022, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 14 de julio de 2022.](#)

Comunidad Valenciana

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de octubre de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 30 de junio de 2022 \(Sala de lo contencioso administrativo. Sección 1ª. Ponente: María Desamparados Iruela Jiménez\)](#)

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

Fuente: Roj: STSJ CV 3467/2022 - ECLI:ES:TSJCV:2022:3467

Palabras clave: Incendio forestal. Agricultura. Forestal. Biodiversidad. Conflictos ambientales.

Resumen:

En esta sentencia, interviene como parte actora una mercantil dedicada a la actividad agrícola, la cual recurre la resolución de la Generalitat por la que se desestima la solicitud de la dicha mercantil a transformar determinadas parcelas de terreno en el término municipal de Atzúbia. Se trataba de transformar terreno forestal a terreno agrícola. El motivo fue haber sido afectadas por un incendio forestal en el año 2006 de un total de 304, 39 hectáreas.

En su escrito de alegaciones, la mercantil argumenta que la Administración no acreditó de manera suficiente que las parcelas fueran afectadas por el incendio forestal. Y, además, que dichas parcelas carecen de uso forestal, y que su uso es agrario de regadío, según consta en los acuerdos de alteración catastral.

Por todo ello, defiende que dichas resoluciones son contrarias a derecho, y así solicita su anulación, con la consiguiente autorización para la transformación de las parcelas en agrícolas. Oponiéndose la Administración a tal pretensión.

El art. 50.1 de la [Ley 21/2015 de Montes](#), establece que las comunidades autónomas deberán garantizar las condiciones para la restauración de los terrenos forestales incendiados, quedando prohibido el cambio de uso forestal al menos durante 30 años. La Ley 3/1993, Forestal de la Comunidad Valenciana, por su parte, dispone en su art. 59.2 que los terrenos forestales que hayan sufrido los efectos de un incendio no se podrán dedicar o transformar en suelos agrícolas hasta transcurridos, al menos, veinte años.

Para la Sala, no tiene dudas respecto al carácter forestal de las parcelas, tal y como consta en la cartografía del PATFOR. Igualmente, existe informe del agente ambiental y señala que "Consultado el visor web de cartografía de la Conselleria y según PATFOR, las parcelas 35, 36, 39c y 1/3 parte de la 111 están catalogadas como forestales. Certificando la afección a terreno forestal".

Ciertamente, el art. 3.1.b) de la Ley 3/1993 establece que no tienen la consideración de terrenos forestales los dedicados a siembras o plantaciones de cultivos agrícolas. Aunque esto no es aplicable al caso pues se ha acreditado que las parcelas habían sido roturadas con posterioridad al incendio y sin ningún tipo de autorización.

Otra cuestión de relevancia es que ha quedado acreditado que las parcelas afectadas por el incendio son las del objeto de discusión, como así consta en los informes oficiales: "sí existe registro de que las parcelas reflejadas han sido afectadas, según informe técnico que se adjunta (el precitado informe de la Técnico de Gestión Forestal), por el incendio forestal en el año 2006". Se trata de un dato que tampoco ha sido desvirtuado por la mercantil recurrente.

Otra cuestión manifestada en su sentencia por la Sala, es en relación al argumento expuesto por la actora sobre la consideración según el planeamiento urbanístico local de dichos terrenos como suelo no urbanizable con categoría agrícola de protección, lo que la Sala considera de carecer de toda aplicación en este asunto, para ello invoca la STS 3ª, Sección 5ª, de 22 de octubre de 2010 que manifiesta que "Existe, por último, una prevalencia de los valores constitucionales de preservación y protección del medio ambiente sobre la planificación urbanística, y la normativa estatal atribuye un superior rango jerárquico a los planes de recursos naturales". A lo que hay que sumar el art. 19.2 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad dispone que "Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos".

Sobre la alegación efectuada de la incorporación de dichas parcelas en la Gerencia Territorial de Catastro, como de rústicas, uso agrario, se reitera que los datos catastrales no tienen incidencia alguna en esta cuestión, pues dicha calificación se hace a instancia de la mercantil, y no de la Administración. Por todo lo anterior, se desestima por la Sala, el recurso planteado por dicha mercantil frente a la resolución de la Generalitat Valenciana.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Esa resolución acordó, además, no autorizar la roturación de suelo forestal de dichas parcelas. La resolución de 26 de marzo de 2019, por su parte, desestimó el recurso de alzada presentado por la interesada contra la anterior resolución, razonando que las parcelas en cuestión se encontraban calificadas como suelo forestal según la cartografía del PATFOR ([Decreto 58/2013, del Consell](#), por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana), y que de la información consultada en el visor cartográfico de la Generalitat se extraía que la zona había sido afectada por el referido incendio que se había declarado el día 14 de septiembre de 2006, que había afectado a 340,39 hectáreas en diferentes términos municipales, entre tales parcelas las que eran objeto de la solicitud de autorización para su transformación de terreno forestal a terreno agrícola.”

“(…) En este mismo sentido se pronuncia el art. 159.2 del Decreto 98/1995, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el reglamento de esa ley. En el caso de autos, la resolución del Director General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental de 26 de junio de 2018, confirmada en alzada por resolución del Secretario Autonómico de Medio Ambiente y Cambio Climático de 26 de marzo de 2019, acordó, como ha sido dicho, no autorizar la transformación de las parcelas de la actora a terreno agrícola, por tratarse de parcelas forestales y haber resultado afectadas por un incendio forestal acaecido en el municipio de Atzúbia en el año 2006.”

“(…) Asimismo, en los presentes autos la Generalitat Valenciana ha adjuntado con su contestación a la demanda una certificación emitida en fecha 21 de febrero de 2020 por el Jefe de servicio de Ordenación y Gestión Forestal que corrobora los anteriores datos que figuran en el expediente administrativo, reseñando lo siguiente: "Que analizados los antecedentes cartográficos y administrativos de las parcelas 35, 36, 39 y 111 del polígono 5 del término municipal de Atzúbia (provincia de Alicante), dichas parcelas se encuentran total o parcialmente incluidas en la cartografía del suelo forestal del Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana (PATFOR), aprobado mediante Decreto 58/2013, tal como se indica en la siguiente tabla:... Y de acuerdo con lo especificado en el artículo 2 de la Ley 3/1993, Forestal de la Comunidad Valenciana, son terrenos forestales””.

“(…) En la legislación urbanística valenciana, el texto refundido de la LOTUP actualmente vigente, aprobado por [Decreto Legislativo 1/2021](#), contempla también la obligación de adaptar el planeamiento municipal a los planes de acción territorial. Y específicamente, en materia forestal, el art. 8.3 del PATFOR establece que "En los terrenos forestales en los que sea de aplicación uno o más planes de acción territorial y se produzca conflicto entre la aplicación de estos y el PATFOR, será prioritaria la aplicación del Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana por ser dicho plan consecuencia de un análisis más pormenorizado del terreno forestal".”

“(…)Y en cuanto a la invocación por la demandante, en apoyo de sus pretensiones, de que sus parcelas figuran en la Gerencia Territorial de Alicante del Catastro Inmobiliario como rústicas, con uso agrario, aprovechamiento de regadío, ha de reiterarse que los datos catastrales no tienen ninguna incidencia a los efectos que aquí interesan, ello sin olvidar que tales datos catastrales responden a diversos acuerdos de alteración de la descripción catastral de las parcelas de la mercantil actora adoptados por la Gerencia Territorial de Alicante del Catastro Inmobiliario a instancia de esa mercantil. Procede, de conformidad con todo lo fundamentado, la desestimación del recurso contencioso-administrativo de autos.”

Comentario del Autor:

En esta sentencia, la Sección 1ª de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, desestima la pretensión de una empresa agrícola de querer transformar de suelo forestal a agrícola determinadas parcelas de su propiedad.

Para la Sala no existen dudas de la naturaleza jurídica de las parcelas pues, aunque la norma establece que no tienen la consideración de terrenos forestales los dedicados a siembras o plantaciones de cultivos agrícolas, esto no es aplicable al caso pues se ha acreditado que las parcelas habían sido roturadas con posterioridad a un incendio y sin ningún tipo de autorización.

Enlace web: [Sentencia STSJ CV 3467/2022 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 30 de junio de 2022](#)

Iberoamérica

Portugal

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de octubre de 2022

[Sentencia 484/2022 del Pleno del Tribunal Constitucional de Portugal, de 13 de julio de 2022 \(Ponente: Assunção Raimundo\)](#)

Autora: Amparo Sereno. Investigadora del Observare (UAL) y profesora en el “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa” (ISCAL)

Fuente: Proceso nº 48/21, 13 de julio de 2022, Tribunal Constitucional

Palabras clave: Mar. Espacio marítimo. “Región Autónoma”. Azores. Madeira. “Zona adyacente”. Mar territorial. Zona Económica Exclusiva (ZEE). Plataforma continental (PC). Dominio público marítimo. Soberanía nacional.

Resumen:

La Ley n.º 1/2021, de 11 de enero modificó, por primera vez, la Ley n.º 17/2014, de 10 de abril (que establece las bases de la política de ordenación y de gestión del espacio marítimo nacional), transfiriendo a los Azores e a la Madeira competencias de la Administración Central en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y en la Plataforma Continental (PC). Esta ley tuvo como iniciativa una propuesta de la “Región Autónoma de los Azores” (RAA), al abrigo del artículo 167º 1 de la Constitución Portuguesa, que permite a las *Assembleias Legislativas* (o Parlamentos) de las dos únicas regiones portuguesas con autonomía legislativa (Azores y Madeira) presentar proposiciones de ley en el Parlamento nacional (*Assembleia da República*). Tras un largo y controvertido procedimiento de aprobación en el referido Parlamento – en que diputados de diferentes grupos parlamentares votaron contra o se abstuvieron por considerar inconstitucional algunos preceptos de la proposición de ley – la misma fue vetada, en agosto de 2020, por el Presidente de la República (PR), y – aunque no la envió al Tribunal Constitucional, como permiten los artículos 134ºg e 278º 3 de la Constitución Portuguesa – pidió a los diputados una revisión de la propuesta en que quedase claro que se respetaba el principio de la integridad de la soberanía nacional en la gestión del espacio marítimo portugués. Es decir, aplicó el denominado “veto político” (con base en el artículo 136º1 de la Constitución Portuguesa) en lugar del “veto jurídico” – que se hubiera producido si el PR hubiese optado por enviar la propuesta para el TC.

Dando seguimiento al denominado “veto político” del Presidente de la República (PR), los diputados presentaron una nueva propuesta con la intención de responder a las dudas suscitadas por el PR y previamente referidas. El 2 de octubre de 2020, la misma fue aprobada en votación final general por mayoría – apenas 10 de los 230 diputados con asiento en el Parlamento portugués votaron contra, aunque también hubo una amplia abstención – y, finalmente, en 14 de noviembre de 2020, fue promulgada por el PR y enviada para publicación al “Diário da República” (homólogo al BOE). Así la ley 1/2021, de 11 de enero, entró en vigor el 12 de enero de 2021.

Sin embargo, este conturbado procedimiento legislativo no aquí su “punto final”, ya que un grupo de diputados recorrió la ley ante el TC, al abrigo de la denominada fiscalización sucesiva prevista en el artículo 281° 2 f) de la Constitución Portuguesa, alegando que la misma violaba la prohibición constitucional de que las Regiones Autónomas legislen sobre materias reservadas al Estado. Concretamente las normas constantes del n° 3 del artículo 8° y del artículo 31°-A – y, por su relación con la misma, el n.° 1 do artículo 8.° *in fine* – de la Ley n.° 1/2021, de 11 de enero.

Finalmente, el 22 de julio del 2022, el TC sentenció la efectiva inconstitucionalidad del n° 3 del artículo 8° y del artículo 31°-A de la Ley n.° 1/2021, de 11 de janeiro, pero no del n.° 1 do artículo 8.° *in fine* (como también pretendían los recurrentes). Los principales argumentos esgrimidos por el TC para fundamentar su sentencia fueron los siguientes: primero, la violación del artículo 84° de la Constitución portuguesa que establece que tanto el mar territorial como la Plataforma Continental son dominio público del Estado y no de las Regiones Autónomas y que éstas no pueden afectar la integridad de la soberanía nacional (222° 3 de la Constitución portuguesa); segundo, la violación del artículo 165.°, n.° 1, línea *v*) e 227.°, n.° 1, línea a), también de la Constitución portuguesa, que establecen como siendo una competencia legislativa exclusiva del Parlamento nacional la definición y el régimen de los bienes del dominio público y que, por lo tanto, las Regiones Autónomas sólo pueden legislar, en el ámbito regional, en materias enunciadas en los respectivos estatutos político-administrativos y que no estén reservadas a los órganos de soberanía. O sea, en este caso, al Parlamento portugués.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Não é esta a primeira vez que o Tribunal Constitucional é chamado a pronunciar-se sobre a matéria relativa ao ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional, tal como definido na Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional (LBOGEM)... no citado Acórdão n.º 136/2016, justifica-se que tal aresto, e bem assim a jurisprudência constitucional anterior nele acolhida, com destaque para o Acórdão n.º 315/2014, constitua o ponto de partida e uma referência fundamental relativamente aos núcleos problemáticos a considerar necessariamente e que se encontra subjacente à análise a que se irá proceder:

- i) O enquadramento jurídico-constitucional do espaço marítimo nacional;
- ii) A integração do mar territorial e da plataforma continental no domínio público estadual, mais exatamente no domínio público marítimo;
- iii) A distinção no universo dos poderes de domínio entre poderes primários (conexiónados com a conservação e defesa dos bens dominiais), não transferíveis para terceiros, e poderes secundários (conexiónados com o aproveitamento económico dos bens dominiais), transferíveis para terceiros;
- iv) O quadro dos poderes gestionários da Região Autónoma dos Açores sobre o espaço marítimo nacional adjacente ao arquipélago respetivo (cfr. o artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto) (...)

(...)” No direito interno, a LBOGEM e o Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de Março, que desenvolve aquela, são os diplomas que criam normas aplicáveis à utilização de todo o espaço marítimo adjacente ao território continental e aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, incluindo a plataforma continental para além das 200 milhas marítimas, alterando o paradigma nacional e criando os alicerces dos procedimentos aplicáveis à utilização sustentável de todo o espaço marítimo nacional nas suas três componentes: social, económica e ambiental.

De acordo com o artigo 5.º da LBOGEM, a competência para a promoção de políticas ativas de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional cabe ao Governo, sendo que o sistema de ordenamento e gestão do dito espaço compreende, por um lado, instrumentos estratégicos de política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional, (nomeadamente a Estratégia Nacional para o Mar), e por outro lado compreende instrumentos de ordenamento (art. 6.º do mesmo diploma legal). Estes instrumentos de ordenamento e de gestão vêm referidos no art. 7.º da lei a que nos reportamos, sendo estes: i) *planos de situação* de uma ou mais áreas e/ou volumes das zonas do espaço marítimo nacional, com identificação dos sítios de proteção e preservação do meio marinho e da distribuição espacial e temporal dos usos e atividades, quer atuais, quer potenciais; e ii) *planos de afetação* de áreas e/ou volumes das zonas do espaço marítimo nacional a diferentes usos e atividades.(...)”.

“(...) De acordo com os termos legais, os *planos de situação* ...; os *planos de afetação*,.... Por isso mesmo, tais planos devem ser compatíveis ou compatibilizados com os planos de situação, ficando logo que aprovados integrados nestes... Ora, a norma do n.º 3 do artigo 8.º da LBOGEM, na redação dada pela Lei n.º 1/2021, compromete e põe em causa o referido poder de ordenar o espaço marítimo que, por inerência, pertence ao titular do domínio público marítimo.

Com efeito, o condicionamento introduzido por via da *vinculatividade* do parecer obrigatório a emitir pelas regiões autónomas retira a exclusividade da competência para exercer os direitos dominiais resultantes da soberania e jurisdição que tem sobre aquelas zonas marítimas, pondo em causa o estatuto jurídico de dominialidade. O parecer vinculativo corresponde a uma decisão prévia ou pré-decisão (*Vorbescheid*): trata-se de um ato unilateral que define e declara a prevalência de certos interesses ou valores, imputando a lei força vinculativa a essa declaração em relação à subsequente decisão final, a qual já reveste carácter constitutivo (...).”.

“(...) Mas é o Estado que exerce poderes próprios e exclusivos de soberania sobre a zona da plataforma continental ora em análise, não sendo o exercício desses poderes transferível para outras entidades, sob pena de comprometer a própria ideia de dominialidade (artigo 84.º, n.º 2, da CRP) e a integridade e soberania do Estado (artigo 225.º, n.º 3, da CRP) – cf. Ac. 136/2016(...)”.

“(...) *In casu* está em causa a competência legislativa regional de desenvolvimento de leis de bases (cf. os artigos 112.º, n.º 4, e 227.º, n.º 1, alínea c), ambos da CRP). Com efeito, nos termos da disposição legal aditada, as regiões autónomas ficam habilitadas a desenvolver, mediante decreto legislativo regional, diversas matérias da Lei n.º 17/2014, incluindo a própria elaboração e aprovação dos instrumentos de ordenamento a que alude o artigo 8.º. Resta saber se as regiões autónomas podem legislar neste domínio, ainda que no uso da competência geral para o desenvolvimento no âmbito regional de bases gerais dos regimes

jurídicos contidos em lei que a eles se circunscrevem... Ora, ao reenviar para decreto legislativo regional o *desenvolvimento* de vários dos seus artigos, sinalizando que estes contêm somente as bases gerais de diferentes aspetos do regime do domínio público marítimo, o artigo 31.º-A da Lei n.º 17/2014 viola a proibição constitucional de as regiões autónomas legislarem sobre matérias reservadas aos órgãos de soberania. De resto, no caso da alínea *v*) do n.º 1 do artigo 165.º, a reserva de lei é absoluta para as regiões autónomas, uma vez que a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 227.º exclui expressamente a possibilidade de estas serem autorizadas pela Assembleia da República a legislar neste domínio. (...)

Comentario de la Autora:

la ley 1/2021, de 11 de enero, procedió a una alteración de los artículos 1º, 3º, 5º, 8º y 12º de la Ley n.º 17/2014, de 10 de abril, con la finalidad de transferir a las “Regiones Autónomas” competencias de la Administración Central en el espacio marítimo bajo la soberanía o jurisdicción nacional adyacente a los respectivos archipiélagos (Azores y Madeira). Este “espacio adyacente a los archipiélagos” comprende tanto la Zona Económica Exclusiva (ZEE), como la Plataforma Continental (PC) hasta las 200 millas náuticas, ya que relativamente a la zona del PC más allá de las 200 millas (también denominada “Plataforma Continental Extendida”) lo que establece el n.º 3 del artículo 8º es que los instrumentos de ordenación del espacio marítimo son elaborados y aprobados por el Gobierno, pero requieren un parecer previo y vinculante por parte de las referida regiones autónomas – salvo si se trata de materias relacionadas con la integridad y soberanía del Estado.

Así, tanto La Madeira como Los Azores: por un lado, intervienen junto con la Administración Central en las políticas nacionales de ordenación del espacio marítimo – una vez que las acciones promovidas en este espacio por las dos Regiones Autónomas deben ser integradas en las referidas políticas nacionales y, por lo tanto, condicionan, o son susceptibles de condicionar, las mismas; por otro lado, intervienen junto con la Administración Central en la gestión conjunta o compartida de la zona adyacente a los respectivos archipiélagos hasta las 200 millas náuticas, bien como en “procedimientos de codecisión” cuando se trate de actividades que requieren la utilización privativa de los fondos marinos – es decir, en la plataforma continental – y que tengan repercusiones en el régimen económico y financiero de los referidos usos privativos del dominio público marítimo (artículo 8º 4 *in fine*).

Por último, pero no menos importante, se añadió un nuevo artículo 31º A, en virtud del cual se atribuye a las Regiones Autónomas en la zona adyacente a los respectivos archipiélagos competencia para legislar – mediante decretos legislativos regionales – materia de gestión y planificación (que antes eran de la Administración Central). Esto, una vez más, desde que se respete la integridad y soberanía del Estado (pues en materias que puedan colidir con la misma, el Estado debe emitir un parecer previo vinculante).

Pues bien, esta alteración de la Ley de bases de la política de ordenación y de gestión del espacio marítimo nacional, suscitó, en primer lugar, las dudas del Presidente de la República (PR) que, como antes referí, no promulgó el proyecto de ley sino que emitió un “veto político”. Este veto fue superado por la mayoría de los diputados del Parlamento portugués, sin grandes modificaciones al proyecto de ley, sino que prácticamente se limitaron a incluir en los preceptos que suscitaban dudas al PR, una especie de “mantra jurídico”, la frase: “...desde que se respete la integridad y soberanía del Estado”. Sin embargo, este “mantra” no fue suficiente para el TC portugués que entendió que la soberanía estatal fue inequívocamente disminuida.

Sobre las cuestiones formales o procedimentales que condujeran a esta STC de inconstitucionalidad de la Ley nº /2021, hay que decir que este procedimiento hubiera sido más célere y menos oneroso si el PR hubiese optado por utilizar el veto jurídico y no el político. O sea, si hubiese enviado la (entonces) proposición de ley al TC, en vez de devolverlo al Parlamento para que los diputados modificasen la misma. Es que las alteraciones introducidas fueron más formales que substanciales y, con efecto, no pasaron el examen de constitucionalidad del Alto Tribunal.

Relativamente a la decisión proferida por la ponente del TC (Assunção Raimundo) hay que decir que si la misma era de esperar – teniendo en cuenta la anterior jurisprudencia del TC sobre idéntica materia – la verdad es que no fue nada consensual entre los magistrados del Alto Tribunal. De hecho, lo que hubo fue una gran controversia entre los votos favor y en contra. Algunos de los magistrados en sus declaraciones de voto hasta llegan a concordar con la inconstitucionalidad de la ley, pero por motivos diferentes a los alegados por la ponente y con los cuales tiendo a concordar. Así, refieren que lo que está en causa no es tanto la dominialidad del Estado sobre el mar territorial, la ZEE y la PC, sino la atribución a las Regiones Autónomas de una especie de poder de veto (“parecer previo vinculante” previsto en el artículo 8º3 de la Ley nº 1/2021) sobre los planos y actividades a ejecutar en el dominio público marítimo. Este poder, *in extremis* podría llegar a hacer prevalecer el interés regional sobre el nacional. Sin embargo, en sentido contrario y de modo muy vehemente se manifiesta (en su voto vencido) el Presidente del TC, quien refiere: “...*Não é a primeira vez, e não será muito provavelmente a última, que manifesto a minha oposição à jurisprudência tradicional do Tribunal em matérias relativas à autonomia regional dos Açores e da Madeira. Na verdade, respeitando embora as convicções dos outros membros do Plenário, acredito que elas refletem, em maior ou menor medida, o ancestral pendor centralista da cultura política dominante. Esta tende a ver a autonomia regional como uma espécie de remédio de gosto amargo, a tomar com parcimónia, em doses moderadas, sempre com receio dos efeitos secundários – o afrouxamento do controlo do Estado sobre a atividade jurídico-pública dos órgãos próprios das regiões autónomas, o subsequente e fatal esbatimento do unitarismo do Estado e, vade retro, o fantasma do federalismo.*” El actual Presidente do TC, João Caupers, continua su exaltado discurso refiriendo que, en su opinión, es legítimo que se refuercen los poderes de Azores y Madeira en lo que toca a la ordenación del espacio marítimo nacional, cuya dimensión es varias veces superior a la del territorio nacional, lo que se debe en gran parte a la localización de los archipiélagos (Azores y Madeira). Lo cual, según el Presidente del TC, constituye una “deuda de todos los portugueses” con sus compatriotas que habitan en las islas – y que sufren las dificultades inherentes a la vida en las regiones insulares ultraperiféricas. Esta “deuda” (dice João Caupers) aumentará en el futuro, cuando se concluya el proceso que las Naciones Unidas conducen con la finalidad de aumentar la extensión de la plataforma continental situada más allá de las 200 millas marítimas, lo que podrá elevar hasta el doble la dimensión del espacio marítimo nacional. Por último, y partiendo de la base del que los intereses regionales y nacionales son siempre coincidentes, dice el Presidente del TC que parece haber una cierta “desconfianza” en las Regiones Autónomas, como si estas fueran a hacer un uso arbitrario de su parecer vinculativo, vetando toda y cualquier iniciativa del Estado, desconfianza esta de todo irracional visto que perjudicaría los intereses de los propios ciudadanos de los archipiélagos.

En mi opinión, argumentos poco jurídicos, como el de la pretensa “deuda histórica” de los “portugueses continentales” con los “portugueses insulares” o el de la desconfianza de unos sobre los otros, chocan con una realidad que sería esperpéntica caso la actual STC no hubiese sido proferida. Esta sería la de un “Estado unitario” (como reza en el artículo 6º de la Constitución portuguesa), fuertemente centralizado y en que todas las regiones continentales

dependen – para casi todo – de Lisboa y (como que en una “realidad paralela”) dos Regiones Autónomas (Madeira y Azores), con su propio parlamento, su gobierno regional y con casi todas las competencias en las más de 200 millas del espacio marítimo adyacente a las islas. O sea, en la práctica, las competencias de las Regiones Autónomas y la capacidad que estas tienen de defender los intereses de los “portugueses insulares” es, hoy en día, muy superior a la de las “regiones continentales”. Con la ley nº1/2021, Azores y Madeira pretendían, además, extender sus poderes en un espacio marítimo que si actualmente tiene ya una enorme dimensión en el futuro será todavía mayor (no se sabe todavía exactamente, cuanto). Así, cabe preguntarse: ¿y las restantes regiones portuguesas, todas ellas continentales, pero también costeras, no tendrán ni siquiera derecho a una pequeña parcela de este ingente poder?

Por último y a modo de epílogo histórico, hay que referir que el actual Presidente de la República, eminente Catedrático de Derecho Constitucional y que acabó por promulgar la Ley nº1/2021 – pese al “veto político” inicial –, fue el mismo que, en cuanto líder de la oposición, promovió el voto contra la regionalización en el *Referendum* nacional y resultó ganador del mismo pues la mayoría de los portugueses, el 8 de noviembre de 1998, votó no a la regionalización.

Enlace web: [Sentencia 484/2022 del Pleno del Tribunal Constitucional de Portugal, de 13 de julio de 2022, Proceso nº 48/21](#)

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
David Mercadal Cuesta
Blanca Muyo Redondo

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de octubre de 2022

[La Rioja convoca ayudas económicas para la corrección de líneas eléctricas para la protección de la avifauna. \(Resolución 1256/2022, de 2 de septiembre, de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno\)](#)

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

Fuente: Diario Oficial de la Rioja número 174 de fecha 9 de septiembre de 2022.

Palabras clave: Electrocutación. Avifauna. Colisión. Tendido eléctrico. Alta tensión.

Resumen:

La electrocución de avifauna es uno de los principales problemas de conservación de la biodiversidad a nivel mundial. En España, según datos oficiales del MITECO, se calcula que mueren al año entre unas 15.000 a 33.000 rapaces más otras tantas decenas de miles de aves. Principalmente por electrocución, pero también por colisión.

Conforme a lo establecido en los artículos 17.3.b y 20.8.a de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se publica el extracto de la modificación de la convocatoria cuyo texto completo puede consultarse en la [Base de Datos Nacional de Subvenciones](#).

Las bases reguladoras de concesión de subvenciones para llevar a cabo la corrección de líneas vienen establecidas en la Orden STE/40/2022, de 15 de julio, de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno.

El objeto es la concesión de subvenciones para inversiones en la corrección de líneas eléctricas para la protección de la avifauna en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Pueden optar como beneficiarios los titulares de líneas tanto personas físicas como personas jurídicas público o privadas. Han de ser líneas de alta tensión con conductores desnudos, en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Y no podrán optar aquellas entidades que tengan suscrito un convenio de colaboración en vigor con el Gobierno de La Rioja.

Las cuantías son las siguientes:

09.07.4711.761.03 Proyecto 80702.2 5.000 euros.

09.07.4711.770.01 Proyecto 80702.2 55.000 euros.

La cuantía de la subvención concedida será del 80% de la inversión aprobada, y se concederán por orden decreciente de la puntuación obtenida según el artículo 10 de la Orden hasta agotar el presupuesto disponible. El número máximo de apoyos a subvencionar por solicitante será de 10.

Enlace web: [Resolución 1256/2022, de 2 de septiembre, de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, por la que se convocan para el año 2022 las ayudas económicas con carácter de subvención para inversiones en la corrección de líneas eléctricas para la protección de la avifauna en la Comunidad Autónoma de La Rioja.](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de octubre de 2021

[30 nuevos humedales de Andalucía se incluyen en Inventario Español de Zonas Húmedas](#)

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 6 de septiembre de 2022, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, por la que se incluyen en el Inventario Español de Zonas Húmedas 30 nuevos humedales de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA n. 224, de 17 de septiembre de 2022)

Palabras clave: Humedales.

Resumen:

La presente norma responde a la necesidad de publicar en el «Boletín Oficial del Estado» las Resoluciones de inclusión, con expresión del nombre, código, superficie, localización geográfica y Comunidad Autónoma de cada uno de los sitios del inventario, tal y como se desprende del Real Decreto 435/2004, de 12 de marzo, por el que se regula el Inventario nacional de zonas húmedas (art. 9.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad).

En 2008 se incluyeron en el Inventario español de zonas húmedas 117 humedales andaluces. En 2018, se amplió la aportación de esta Comunidad Autónoma con la inclusión de un total de 83 nuevos espacios en el Inventario, tres de los cuales eran resultado de la ampliación/fusión de sitios ya anteriormente incluidos.

Ahora, se incluyen los siguientes nuevos humedales:

Ribera de la Algaida. Balsa de Barjalí. Balsa de Caparidán. Balsa de La Chanata. Balsa del Calabriad Balsón de Las Hoyuelas. Balsa de Barroso. Río Antas. Salar de Los Canos. Laguna de Consuegra. Laguna de Jarata. Laguna de Lagamonosa. Laguna de San Cristóbal. Laguna del Puerto. Barranco del Agua. Pantaneta del Barranco de La Cueva de Funes. Humedales de Baza. Charcas de Alazores. Isla de San Bruno. Marisma de Las Carboneras. Marismas y Riberas del Tinto. Laguna de Los Caballos. Laguna de Las Turquillas. Hoya de La Huerta. Laguna de Cruz. Laguna de La Consuegra. Laguna Verde de Sal. Laguna de Pedro López. Laguna de La Checa. Laguna de Ojuelos.

Enlace web: [Resolución de 6 de septiembre de 2022, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, por la que se incluyen en el Inventario Español de Zonas Húmedas 30 nuevos humedales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de octubre de 2022

[Cataluña aprueba la regulación de la captura excepcional de especies cinegéticas depredadoras y exóticas invasoras y modifica el anexo I del Decreto 56/2014 sobre la homologación de métodos de captura de estas especies, así como la acreditación de las personas usuarias. \(Orden ACC/214/2022, de 13 de septiembre\)](#)

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

Fuente: Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña número 8759, de 23 de septiembre de 2022.

Palabras clave: Especies exóticas invasoras. Biodiversidad. Especies cinegéticas. Bienestar animal. Desarrollo sostenible.

Resumen:

El objeto de este Decreto es la homologación de métodos de captura en vivo de especies cinegéticas depredadoras y de especies exóticas invasoras depredadoras y la acreditación de las personas usuarias, viene a establecer el procedimiento para la homologación de nuevos métodos que cumplan los requerimientos de bienestar y selectividad para su captura; regular la acreditación de las personas usuarias de métodos de captura homologados y establecer la excepcionalidad del régimen de captura de estas especies.

El fundamento legal de esta Orden es el desarrollo del artículo 11 del Decreto 56/2014, de 22 de abril, pues estas personas acreditadas solamente pueden utilizar los métodos de captura homologados, en el marco de la autorización excepcional de captura. Esta Orden responde a la necesidad de modificar algunas características de los métodos de captura homologados previstos en el anexo 1 del Decreto 56/2014, de 22 de abril, como consecuencia de errores de transcripción de las “Directrices técnicas para la captura de especies cinegéticas depredadoras: homologación de métodos de captura y acreditación de usuarios”.

El criterio que se ha empleado para atribuir la competencia es la naturaleza cinegética o exótica invasora de la especie depredadora. Por consiguiente, las referencias al órgano competente deben entenderse hechas a la dirección general competente en materia de medio natural y biodiversidad cuando se trata de capturar especies exóticas invasoras depredadoras, y a la dirección general competente en materia de actividades cinegéticas en el caso de especies cinegéticas depredadoras.

Entrada en vigor: El 24 de septiembre de 2022.

Enlace web: [ORDEN ACC/214/2022, de 13 de septiembre, por la que se regula el procedimiento de autorización excepcional de captura en vivo para el control de especies cinegéticas depredadoras y de especies exóticas invasoras depredadoras y se modifica el anexo I del Decreto 56/2014, de 22 de abril, relativo a la homologación de métodos de captura en vivo de especies cinegéticas depredadoras y de especies exóticas invasoras y la acreditación de las personas usuarias.](#)

Agenda

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de octubre de 2022

Congreso Internacional “De las *smart cities* a las ciudades integradoras: propuestas para una gobernanza global desde lo local”, Huelva, 20 al 21 de octubre de 2022

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

Palabras clave: Ciudad inteligente. Formación. Universidad.

Resumen:

La Universidad de Huelva organiza el Congreso Internacional “De las *smart cities* a las ciudades integradoras: propuestas para una gobernanza global desde lo local”, abordando materias como los conceptos y fundamentos jurídicos claves de la ciudad: *Smart Cities* y legislación local, las Agendas Urbanas, el papel de las ciudades en la gobernanza global, migraciones y ciudades integradoras, la proyección de las *Smart Cities* en el ámbito sectorial, experiencias prácticas y comparadas sobre *Smart Cities*.

En esta Conferencia intervendrán destacados académicos, como M^a Luisa Gómez Jiménez (Prof^a Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga), Lorenzo Mellado Ruíz (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería), Manuela Mora Ruiz (Universidad de Huelva), Xira Ruíz Campillo (Prof^a Contratada Dra. Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid), Sofía Simou (Prof^a Ayudante Doctor acreditada a Contratada Dra. de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid), Rosa Giles Carnero (Universidad de Huelva), Gilberto Rodrigues (Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidades Federal do abc, Brasil), Nuria Arenas Hidalgo (Universidad de Huelva), Inmaculada Revuelta Pérez (Prof^a Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia), Antonio Fortes Martín (Prof. Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III), Agustí Cerrillo i Martínez (Catedrático de Derecho Administrativo de la UOC), Blanca Miedes Ugarte (Universidad de Huelva), Teresa González (Prof^a Contratada Doctora de la Universidad de Huelva), Giovanna Pizanelli (Prof^a Asociada en Derecho Administrativo en Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pisa), Roberto San Salvador del Valle Doistua (Director de la Cátedra "Cities Lab" de la Universidad de Deusto), Celia Sánchez López (Universidad de Huelva).

Podemos destacar la participación de nuestras queridas compañeras de Actualidad Jurídica Ambiental [Eva Blasco Hedo](#), [Lucía Casado Casado](#) y [Manuela Mora Ruiz](#) como parte del Comité Científico de este evento, así como de [Inmaculada Revuelta Pérez](#) como ponente y Manuela Mora Ruiz como moderadora y componente del Comité organizador.

Fecha: del 20 al 21 de octubre de 2022

Lugar: Universidad de Huelva, Facultad de Derecho, Salón de Grados

Presentación de comunicaciones:

Podrán presentarse los *abstracts* de comunicaciones hasta el 20 de septiembre de 2022. El día 25 de septiembre se comunicará por correo electrónico la aceptación de las mismas. Los *abstracts* podrán enviarse a la siguiente cuenta de correo electrónico: lucia.padilla@dpub.uhu.es

El 1 de octubre deberá enviarse el texto de la comunicación.

El envío deberá contener un resumen, y deberá constar: título de la comunicación, datos del comunicante (nombre y apellidos, afiliación y dirección de correo electrónico). El Comité Científico examinará las comunicaciones y decidirá sobre su aceptación. De entre las comunicaciones aceptadas, se seleccionará un máximo por Mesa para su presentación oral por un tiempo no superior a 5 minutos.

Comité Científico:

Profª Dra. Nuria Arenas Hidalgo, Universidad de Huelva

Dra. Eva Blasco Hedo, CIEDA-CIEMAT

Profª Dra. Lucía Casado Casado, Universidad Rovira i Virgili

Profª Dra. Claribel de Castro Sánchez, UNED

Profª Dra. Blanca Miedes Ugarte, Universidad de Huelva

Profª Dra. Celia Sánchez López, Universidad de Huelva

Profª Dra. Rosa Giles Carnero, Universidad de Huelva

Profª Dra. Manuela Mora Ruiz, Universidad de Huelva

Comité Organizador:

Profª Dra. Nuria Arenas Hidalgo, Universidad de Huelva

Profª Dra. Rosa Giles Carnero, Universidad de Huelva

Profª Dra. Manuela Mora Ruiz, Universidad de Huelva

Lucía Padilla Espinosa, Becaria colaboradora predoctoral

Organizan:

Grupo de Investigación SEJ 575: Derecho Público para la Gobernanza: [Proyecto Investigación UHU-1263165: De las Smart Cities a las ciudades integradoras. Propuestas para una gobernanza global desde lo local](#)

[Laboratorio Iberoamericano de Innovación Socioecológica](#)

[Centro de Investigación en Pensamiento Contemporáneo e Innovación para el Desarrollo Social \(COIDESO\)](#)

Financian:

Programa Operativo FEDER 2014-2020 y por la Consejería de Economía y Conocimiento de la Junta de Andalucía.

Inscripciones: [Enlace a Formulario](#)

Enlace web: [Cartel y programa del Congreso Internacional “De las smart cities a las ciudades integradoras: propuestas para una gobernanza global desde lo local”, Huelva, 20 al 21 de octubre de 2022](#)

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 14 de octubre de 2022

Formación universitaria en derecho ambiental

Autor: David Mercadal Cuesta, Unidad de Documentación e Información del Centro Internacional de Estudios de Derecho Internacional (CIEDA-CIEMAT)

Palabras clave: Universidad. Derecho Ambiental. Formación.

Con el comienzo de curso académico, les recordamos aquí la formación especializada en derecho ambiental y afines en las universidades españolas:

Institución	Formación jurídicoambiental
Universidad Complutense de Madrid	Magíster Propio en Derecho Ambiental
Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho	Máster Universitario en Medio Ambiente: Dimensiones Humanas y Socioeconómicas
Universidad de Alicante	Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad
Universidad del País Vasco	Título Propio online: Máster en Derecho Ambiental
Universitat Rovira i Virgili	Máster Universitario en Derecho Ambiental
Universidad a Distancia de Madrid. Centro de Estudios Financieros	Máster Universitario en Gestión Integrada de Prevención, Calidad y Medio Ambiente
Universidad Carlos III de Madrid	Máster Universitario en Derecho de los Sectores Regulados
ISDE Law Business School	Máster online en Real Estate, Urbanismo, Medio Ambiente y Smart Cities
Universidad de Málaga	Máster en Derecho de la Ordenación del Territorio, el Urbanismo y el Medio Ambiente
Universidad Internacional de La Rioja	Máster Universitario en Derecho Ambiental
Universidad de La Laguna y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	Máster en Bioética y Bioderecho (Interuniversitario)
Universidad de Murcia	Máster Universitario en Bioderecho: Derecho, Ética y Ciencia

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

David Mercadal Cuesta
Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de octubre de 2022

Agricultura:

COLOM GORGUES, Antonio; FLORENSA GUIU, Rosa M. *Producción y desarrollo sostenible en la Unión Europea y en España: atención principal al sistema agroalimentario y rural*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2022. 293 p.

ROBLEDO HERNÁNDEZ, Ricardo. *La tierra es vuestra: la reforma agraria: un problema no resuelto en España: 1900-1950*. Barcelona: Pasado y Presente, 2022. 610 p.

Ciudad inteligente:

SAN SALVADOR DEL VALLE, Roberto; VILLATORO, Fernando; MIRANDA LESCHKO, Geana de. *Ciudades inteligentes, ciudades sabias: por una gobernanza democrática y colaborativa*. Madrid: Libros de la Catarata, 2022. 203 p.

Contratación pública verde:

RODRÍGUEZ MARTÍN RETORTILLO, María del Carmen. *El contrato de obras en la normativa de contratación del sector público*. Barcelona: Atelier, 2022. 1174 p.

Derecho ambiental:

LOZANO CUTANDA, Blanca; ALLI TURRILLAS, Juan Cruz. *Administración y Legislación Ambiental* (adaptado al EEES) (12ª edición actualizada). Madrid: Dykinson, 2022. 438 p.

Desarrollo sostenible:

COLOM GORGUES, Antonio; FLORENSA GUIU, Rosa M. *Producción y desarrollo sostenible en la Unión Europea y en España: atención principal al sistema agroalimentario y rural*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2022. 293 p.

Energía eléctrica:

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *La revolución del hidrógeno: nuevo vector del sistema eléctrico*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2022. 124 p.

Medio marino:

SANZ LARRUGA, Francisco Javier (Dir.); ORTIZ GARCÍA, Mercedes (Dir.); MORELLE-HUNGRÍA, Esteban (Coord.). *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: estado actual y nuevos retos*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2022. 400 p.

Medio rural:

COLOM GORGUES, Antonio; FLORENSA GUIU, Rosa M. *Producción y desarrollo sostenible en la Unión Europea y en España: atención principal al sistema agroalimentario y rural*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2022. 293 p.

Participación:

LESCHKO, Geana de. *Ciudades inteligentes, ciudades sabias: por una gobernanza democrática y colaborativa*. Madrid: Libros de la Catarata, 2022. 203 p.

Urbanismo:

RODRÍGUEZ MARTÍN RETORTILLO, María del Carmen. *El contrato de obras en la normativa de contratación del sector público*. Barcelona: Atelier, 2022. 1174 p.

Tesis doctorales

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de octubre de 2022

Bienestar animal:

PRASLIČKOVÁ, Aurélia. *International animal law: the case of farm animal welfare*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Ángel J. Rodrigo Hernández. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra. Departament de Dret, 2022, 631 p.

Biodiversidad:

MARÍN ENRÍQUEZ, Óscar Efrén. *La mercantilización del medio ambiente: los bancos de conservación de la naturaleza en México y España*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Jesús Conde Antequera. Granada: Universidad de Granada, 2022, 329 p. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10481/76043> (Fecha de último acceso 28-09-2022)

Propiedad privada:

AGUILERA VAQUÉS, Mar. *Límites constitucionales a la regulación de la propiedad privada: especial consideración a los de carácter medioambiental*. Barcelona: Universitat de Barcelona. Departament de Dret Constitucional i Ciència Política, 2002, 752 p. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/675313> (Fecha de último acceso 28-09-2022).

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de octubre de 2022

Se han publicado los siguientes 22 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Abokatuok Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Gipuzkoa, n. 87, 2022, [https://www.icagi.net/archivos/archivoszonapublica/publicaciones/ficheros/abokatuok_87_otsailaFebre2022 .pdf](https://www.icagi.net/archivos/archivoszonapublica/publicaciones/ficheros/abokatuok_87_otsailaFebre2022.pdf)
- Cadernos de derecho actual, n. 18, 2022, <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/issue/view/18/showToc>
- CES Derecho, vol. 12, n. 2, 2021, <https://revistas.ces.edu.co/index.php/derecho/issue/view/325>
- Ciudad y territorio: estudios territoriales (CYTET), vol. 54, n. 211, primavera 2022, <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211> ; vol. 54, n. 212, verano 2022, <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212> ; vol. 54, n. 213, otoño 2022, <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213>
- International Journal of Innovation, vol. 8, n. 3, septiembre-diciembre 2020, <https://periodicos.uninove.br/innovation/issue/view/893> ; vol. 10, n. 3, 2022, <https://periodicos.uninove.br/innovation/issue/view/984>
- Journal of World Energy Law and Business, vol. 5, n. 4, agosto 2022, <https://academic.oup.com/jwelb/issue/15/4>
- Land use policy: The International Journal Covering All Aspects of Land Use, vol. 114, marzo 2022 ; vol. 116, mayo 2022 ; vol. 120, septiembre 2022
- Revista Âmbito Jurídico, n. 216, enero 2022, <https://ambitojuridico.com.br/revista-ambito-juridico/revista-ambito-juridico-no-216-ano-xxv-janeiro-2022/> ; n. 217, febrero 2022, <https://ambitojuridico.com.br/revista-ambito-juridico/revista-ambito-juridico-no-217-ano-xxv-fevereiro-2022/> ; n. 220, mayo 2022, <https://ambitojuridico.com.br/revista-ambito-juridico/revista-ambito-juridico-no-220-ano-xxv-maio-2022/>
- Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 52, 2022
- Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 12, n. 2, 2021, <https://doi.org/10.17345/rcda12.2>
- Revista Española de derecho administrativo, n. 218, 2022 ; n. 219, 2022
- Revue du droit de l'Union Européenne, n. 2, 2022
- Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, vol. 41, n. 86, 2020, <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/issue/view/3177> ; vol. 42, n. 87, 2021, <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/issue/view/3214>

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 14, 21 y 28 de octubre de 2022

Acceso a la justicia:

GÓMEZ EXPÓSITO, Álvaro. Secretos empresariales y derecho de acceso a la información ambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3136> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Agricultura:

GUZMÁN, G.; BOUHMADI, A.; GÓMEZ, J.A. Expansion of olive orchards and their impact on the cultivation and landscape through a case study in the countryside of Cordoba (Spain). *Land use policy: The International Journal Covering All Aspects of Land Use*, vol. 116, mayo 2022.

Aguas:

GUILLOUD-COLLIAT, Laetitia. Le règlement du 25 mai 2020 sur la réutilisation de l'eau: une nouvelle histoire d'eau. *Revue du droit de l'Union Européenne*, n. 2, 2022, pp. 207-222.

Alimentación:

BIANCHI, Daniele. Souberaineté alimentaire: les outils juridiques au niveau européen à la lumière de la récente réforme de la PAC et du Green Deal. *Revue du droit de l'Union Européenne*, n. 2, 2022, pp. 175-191.

COBO ROMANÍ, Nicolás; LESSA CARVALHO, Fábio Lins. Restrições aos alimentos ultraprocesados: desafios para observancia dos compromissos da Organização Mundial do Comércio. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, vol. 42, n. 87, 2021, pp. 1-29. Disponible en: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2021.e83028> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

MENG FANG, Mandy. “Low-hanging fruit”? Direct supply in China’s natural gas market reform. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 5, n. 5, octubre 2022, pp. 367-381. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwac020> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

MUÑOZ GÓMEZ, Marta J. Comercio alimentario de proximidad ¿un parámetro legal eficaz para lograr la sostenibilidad alimentaria? *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3153> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

SOARES CASTELLIANO DE CASTRO, Thiago; SILVA GUIMARÃES, Rejaine; COUTO LACERDA, Murilo. A legalidade da cláusula de washout nos contratos de compra e venda de safra futura de soja. *Cadernos de direito actual*, n. 18, 2022, pp. 283-297. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/801> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Aprovechamiento forestal:

GARCÍA ASENSIO, José Miguel. El sector forestal y la salud: una vinculación jurídica en tiempos del cambio climático. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3163> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Ayudas:

GÓMEZ GIL, Marta. Incentivos económicos para el fomento de la rehabilitación edificatoria en Portugal. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 212, verano 2022, pp. 483-498. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.12> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Bienestar animal:

COSTA SILVA, Júlio César; MOREIRA REIS, Ítalo. As Controvérsias Da Guarda Compartilhada De Animal De Estimacão Após Divórcio. *Revista Âmbito Jurídico*, n. 220, mayo 2022. Disponible en: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-de-familia/as-controversias-da-guarda-compartilhada-de-animal-de-estimacao-apos-divorcio/> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

KLEBA LISBOA, João Francisco. A Farra do Boi: humanidade, animalidade e as sensibilidades jurídicas em uma decisão judicial. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, vol. 41, n. 86, 2020, pp. 196-221. Disponible en: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v41n86p196> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Biodiversidad:

KRÄMER, Ludwig. La directive “Habitats” a trente ans. *Revue du droit de l’Union Européenne*, n. 2, 2022, pp. 193-206.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Propiedad versus biodiversidad: Perplejidades ante la doctrina argentina sobre la península de Magallanes. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 52, 2022, pp. 13-42.

SILVA RUDOLPHO, Lucas da; GONÇALVES SANTIAGO, Alina; GALLO APONTE, William Ivan. Identificación y análisis de instrumentos de planeación y gestión territorial y paisajística para promover la conectividad del paisaje urbano y la conservación de la biodiversidad en Brasil. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3137> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Bosques:

DELGADO ARTÉS, Rafael; GARÓFANO GÓMEZ, Virginia; OLIVER VILLANUEVA, José Vicente; et al. Land use/cover change analysis in the Mediterranean region: a regional case study of forest evolution in Castelló (Spain) over 50 years. *Land use policy: The International Journal Covering All Aspects of Land Use*, vol. 114, marzo 2022.

Cambio climático:

EZQUERRA HUERVA, Antonio. Cambio climático y salud. Una cuestión también jurídica. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3226> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa; CAMPINS ERITJA, Mar. La COP26 de Glasgow sobre el Cambio climático: ¿truco o trato?. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3213> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

GARCÍA ASENSIO, José Miguel. El sector forestal y la salud: una vinculación jurídica en tiempos del cambio climático. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3163> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

LUCERO PANTOJA, Jairo Enrique; RAVETLLAT BALLESTÉ, Isaac. Retos y necesarias transformaciones en el Procedimiento de Comunicaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño para que se constituya en un nuevo escenario de litigio climático. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3132> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

MORA RUIZ, Manuela. La protección de la salud y la lucha contra el cambio climático en el nivel autonómico: Legislación básica de cambio climático y concurrencia de modelos como seña de identidad. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3160> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

OLIVÁN DEL CACHO, Javier. El tratamiento del cambio climático y de la salud en la legislación y jurisprudencia españolas en materia de asilo y extranjería. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3158> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Ciudad inteligente:

BORBA, Darci de; ALVES PALACIOS, Rosiane; MEZZOMO LUCIANO, Edimara; et al. The contribution of knowledge management to smart cities for innovation: proposal for a prescriptive framework and a research agenda. *International Journal of Innovation*, vol. 8, n. 3, septiembre-diciembre 2020, pp. 516-540. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.5585/iji.v8i3.18543> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

RODRIGUEZ SAMUDIO, Rubén Enrique. Desafíos constitucionales de las ciudades inteligentes. *CES Derecho*, vol. 12, n. 2, 2021, pp. 3-22. Disponible en: <https://doi.org/10.21615/cesder.6174> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Costas:

ANDRÉS, María de; BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. The limits of coastal and marine areas in Andalusia (Spain). A socio-ecological approach for ecosystem-based management. *Land use policy: The International Journal Covering All Aspects of Land Use*, vol. 120, septiembre 2022.

Derecho constitucional:

RODRIGUEZ SAMUDIO, Rubén Enrique. Desafíos constitucionales de las ciudades inteligentes. *CES Derecho*, vol. 12, n. 2, 2021, pp. 3-22. Disponible en: <https://doi.org/10.21615/cesder.6174> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Derechos fundamentales:

GUERRA SÁNCHEZ, Marcela; MONTAÑO ASSAF, Julián Camilo; ASCANIO MANTILLA, Nataly Juliana. Implementación de energías renovables como garantía al derecho fundamental a un ambiente sano en Colombia. *CES Derecho*, vol. 12, n. 2, 2021, pp. 87-106. Disponible en: <https://doi.org/10.21615/cesder.6163> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

LÁZARO FEO, Ana Laia. El patrimonio cultural inmaterial de los pueblos indígenas: su protección en la normativa internacional. *Cadernos de derecho actual*, n. 18, 2022, pp. 228-247. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/790> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

LUCERO PANTOJA, Jairo Enrique; RAVETLLAT BALLESTÉ, Isaac. Retos y necesarias transformaciones en el Procedimiento de Comunicaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño para que se constituya en un nuevo escenario de litigio climático. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3132> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Desarrollo sostenible:

HUETE GARCÍA, María Ángeles; MERINERO RODRÍGUEZ, Rafael. De la reconstrucción al Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI): una reflexión desde la perspectiva del análisis de políticas públicas. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 212, verano 2022, pp. 283-296. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.1> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

MENDES MENDONÇA, Ygor de; SIMONIAN, Ligia Desenvolvimento sustentável e o direito à consulta prévia no Brasil: um olhar a partir dos aspectos interdisciplinares da participação. *Cadernos de direito actual*, n. 18, 2022, pp. 387-400. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/807> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Dominio público hidráulico:

MERIDA, Carolina; SILVA GUIMARÃES, Rejaine; SANTANA SILVA, Fabiana. Estudo de Caso: Viabilidade de implantação do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) para recuperação da bacia hidrográfica do “Rio das Pedras” no Município de Quirinópolis – GO. *Cadernos de direito actual*, n. 18, 2022, pp. 264-282. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/797> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Economía circular:

BOTO ÁLVAREZ, Alejandra. Economía circular y protección de la salud. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3138> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Edificación:

GÓMEZ GIL, Marta. Incentivos económicos para el fomento de la rehabilitación edificatoria en Portugal. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 212, verano 2022, pp. 483-498. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.12> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Eficiencia energética:

MARTÍN CONSUEGRA, Fernando; FRUTOS, Fernando de; HERNÁNDEZ AJA, Agustín; et al. Utilización de datos catastrales para la planificación de la rehabilitación energética a escala urbana: aplicación a un barrio ineficiente y vulnerable de Madrid. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 211, primavera 2022, pp. 115-136. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.7> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Energía:

SPOSITO, Lincoln; RIBEIRO SERRA, Fernando. Selection of energy projects: the effect of decision making on the relationship between energy source and sales price. *International Journal of Innovation*, vol. 10, n. 3, 2022, pp. 384-409. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5585/iji.v10i3.20308> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Energía eléctrica:

UTRERA CARO, Sebastián Félix. El régimen jurídico del almacenamiento por bombeo de energía eléctrica. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 52, 2022, pp. 79-118.

Energía eólica:

BOUTH GUEDES, Sandro; ATEM DE CARVALHO, Rogerio; MONTEIRO DA HORA, Henrique Rego. Patent prospection in wind power generation technologies for use in urban areas. *International Journal of Innovation*, vol. 10, n. 3, 2022, pp. 555-573. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5585/iji.v10i3.21474> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

CALVO VÉRGEZ, Juan. La evolución del llamado “canon eólico” en el sistema tributario autonómico a la luz de la reciente doctrina. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 52, 2022, pp. 43-78.

Energías renovables:

FINA, Bernadette; MONSBERGER, Carolin. Legislation for renewable energy communities and citizen energy communities in Austria: changes from the legislative draft to the finally enacted law. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 5, n. 4, agosto 2022, pp. 237-244. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwac008> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

GUERRA SÁNCHEZ, Marcela; MONTAÑO ASSAF, Julián Camilo; ASCANIO MANTILLA, Nataly Juliana. Implementación de energías renovables como garantía al derecho fundamental a un ambiente sano en Colombia. *CES Derecho*, vol. 12, n. 2, 2021, pp. 87-106. Disponible en: <https://doi.org/10.21615/cesder.6163> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Establecimientos comerciales:

MUÑOZ GÓMEZ, Marta J. Comercio alimentario de proximidad ¿un parámetro legal eficaz para lograr la sostenibilidad alimentaria? *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3153> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Fiscalidad ambiental:

CALVO VÉRGEZ, Juan. La evolución del llamado “canon eólico” en el sistema tributario autonómico a la luz de la reciente doctrina. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 52, 2022, pp. 43-78.

MERIDA, Carolina; SILVA GUIMARÃES, Rejaine; SANTANA SILVA, Fabiana. Estudo de Caso: Viabilidade de implantação do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) para recuperação da bacia hidrográfica do “Rio das Pedras” no Município de

Quirinópolis – GO. *Cadernos de direito actual*, n. 18, 2022, pp. 264-282. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/797> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Gestión ambiental:

SERRATO MARTÍNEZ, Luis. Medicamentos y cambio climático: el régimen jurídico de la gestión ambiental de los medicamentos, sus residuos y sus envases. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3171> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Hidrocarburos:

BETIN, Batuhan. *Lex petrolea* in international arbitration – a very English dissent. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 5, n. 4, agosto 2022, pp. 295-317. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jvac016> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Industria:

IGLESIAS MÁRQUEZ, Daniel. La Corte Penal Internacional y la Protección del Medio Ambiente Frente a las Actividades Empresariales. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, vol. 41, n. 86, 2020, pp. 89-112. Disponible en: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v41n86p89> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Información ambiental:

GÓMEZ EXPÓSITO, Álvaro. Secretos empresariales y derecho de acceso a la información ambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3136> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Instrumentos de gestión y planificación:

SILVA RUDOLPHO, Lucas da; GONÇALVES SANTIAGO, Alina; GALLO APONTE, William Ivan. Identificación y análisis de instrumentos de planeación y gestión territorial y paisajística para promover la conectividad del paisaje urbano y la conservación de la biodiversidad en Brasil. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3137> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Instrumentos de mercado:

MENG FANG, Mandy. “Low-hanging fruit”? Direct supply in China’s natural gas market reform. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 5, n. 5, octubre 2022, pp. 367-381. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwac020> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

SOARES CASTELLIANO DE CASTRO, Thiago; SILVA GUIMARÃES, Rejaine; COUTO LACERDA, Murilo. A legalidade da cláusula de washout nos contratos de compra e venda de safra futura de soja. *Cadernos de direito actual*, n. 18, 2022, pp. 283-297. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/801> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Instrumentos y protocolos internacionales:

BIANCHI, Daniele. Souberaineté alimentaire: les outils juridiques au niveau européen à la lumière de la récente réforme de la PAC et du Green Deal. *Revue du droit de l’Union Européenne*, n. 2, 2022, pp. 175-191.

FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa; CAMPINS ERITJA, Mar. La COP26 de Glasgow sobre el Cambio climático: ¿truco o trato?. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3213> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

GARCÍA LUPIOLA, Asier. Cinco décadas de programas europeos sobre medio ambiente. Un repaso ante la llegada del Octavo programa. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3129> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Medio marino:

ANDRÉS, María de; BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. The limits of coastal and marine areas in Andalusia (Spain). A socio-ecological approach for ecosystem-based management. *Land use policy: The International Journal Covering All Aspects of Land Use*, vol. 120, septiembre 2022.

Medio rural:

PARISE COSTA, Patrícia Spagnolo; COSTA E CRUZ, Pauliney. A possibilidade jurídica de recuperação judicial do produtor rural: uma análise da legislação e jurisprudência. *Cadernos de direito actual*, n. 18, 2022, pp. 248-263. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/795> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Movilidad sostenible:

SUÁREZ LASTRA, Manuel; GALINDO PÉREZ, Carlos; REYES GARCÍA, Víctor. Plan Bici CDMX: una estrategia de movilidad en bicicleta para Ciudad de México. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 213, otoño 2022, pp. 665-682. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.8> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios. Movilidad y transporte descarbonizado en aras de la salud: un reto para las administraciones públicas. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3143> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Organismos públicos:

ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios. Movilidad y transporte descarbonizado en aras de la salud: un reto para las administraciones públicas. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3143> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Paisaje:

SILVA RUDOLPHO, Lucas da; GONÇALVES SANTIAGO, Alina; GALLO APONTE, William Ivan. Identificación y análisis de instrumentos de planeación y gestión territorial y paisajística para promover la conectividad del paisaje urbano y la conservación de la biodiversidad en Brasil. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3137> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Participación:

SIQUEIRA MENDES MENDONÇA, Ygor de; SIMONIAN, Ligia Desenvolvimento sustentável e o direito à consulta prévia no Brasil: um olhar a partir dos aspectos interdisciplinares da participação. *Cadernos de direito actual*, n. 18, 2022, pp. 387-400. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/807> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Planeamiento urbanístico:

BADESA MAESTRO, Javier; GARCÍA PANADERO, Salvador; FERNÁNDEZ ABAD, Inés; et al. Revisión del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Teruel: ¿a la tercera va la vencida? *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 211, primavera 2022, pp. 221-254. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.13> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

GARCÍA MARTÍN, Fernando Miguel; ROS SEMPRES, Marcos; SILVENTE MARTÍNEZ, María José; et al. Murcia y el Plan General de 2001: de la planificación a la ejecución de urbanismo expansivo. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 212, verano 2022, pp. 335-358. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.4> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

LÓPEZ JIMÉNEZ, Juan. Las densidades y la forma urbana resultante en el planeamiento urbanístico para la vida e interacción social: el caso de Alicante. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 211, primavera 2022, pp. 37-56. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.3> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Propiedad privada:

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Propiedad versus biodiversidad: Perplejidades ante la doctrina argentina sobre la península de Magallanes. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 52, 2022, pp. 13-42.

Residuos:

SERRATO MARTÍNEZ, Luis. Medicamentos y cambio climático: el régimen jurídico de la gestión ambiental de los medicamentos, sus residuos y sus envases. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3171> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Reparación del daño ecológico:

COSTA MIRANDA, James Dean. Danos Ambientais: da Responsabilidade Civil e das formas de Reparação. *Revista Âmbito Jurídico*, n. 217, febrero 2022. Disponible en: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/danos-ambientais-formas-de-reparacao/> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Responsabilidad civil:

COSTA MIRANDA, James Dean. Danos Ambientais: da Responsabilidade Civil e das formas de Reparação. *Revista Âmbito Jurídico*, n. 217, febrero 2022. Disponible en: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/danos-ambientais-formas-de-reparacao/> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Responsabilidad penal:

IGLESIAS MÁRQUEZ, Daniel. La Corte Penal Internacional y la Protección del Medio Ambiente Frente a las Actividades Empresariales. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, vol. 41, n. 86, 2020, pp. 89-112. Disponible en: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v41n86p89> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Salud:

ALENZA GARCÍA, José Francisco. La protección de la salud en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3170> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

BOTO ÁLVAREZ, Alejandra. Economía circular y protección de la salud. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3138> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

EZQUERRA HUERVA, Antonio. Cambio climático y salud. Una cuestión también jurídica. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3226> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

MORA RUIZ, Manuela. La protección de la salud y la lucha contra el cambio climático en el nivel autonómico: Legislación básica de cambio climático y concurrencia de modelos como seña de identidad. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3160> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

OLIVÁN DEL CACHO, Javier. El tratamiento del cambio climático y de la salud en la legislación y jurisprudencia españolas en materia de asilo y extranjería. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3158> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

SERRATO MARTÍNEZ, Luis. Medicamentos y cambio climático: el régimen jurídico de la gestión ambiental de los medicamentos, sus residuos y sus envases. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3171> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

VARGA PASTOR, Aitana de la. Análisis jurídico de la protección del suelo, su repercusión en la salud de las personas y los ecosistemas y la nueva perspectiva hacia la salud del suelo en el marco del "One Health". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3211> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Servicios:

MERIDA, Carolina; SILVA GUIMARÃES, Rejaine; SANTANA SILVA, Fabiana. Estudio de Caso: Viabilidade de implantação do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) para recuperação da bacia hidrográfica do "Rio das Pedras" no Município de Quirinópolis – GO. *Cadernos de direito actual*, n. 18, 2022, pp. 264-282. Disponible en: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/797> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Suelos:

GARCÍA ASENSIO, José Miguel. El sector forestal y la salud: una vinculación jurídica en tiempos del cambio climático. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3163> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

VARGA PASTOR, Aitana de la. Análisis jurídico de la protección del suelo, su repercusión en la salud de las personas y los ecosistemas y la nueva perspectiva hacia la salud del suelo en el marco del "One Health". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3211> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Transportes:

MATA, Rafael. O Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros e as Violações ao Direito dos Usuários. *Revista Âmbito Jurídico*, n. 216, enero 2022. Disponible en: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/servico-publico-de-transporte-coletivo/> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Urbanismo:

AGUILERA RODRÍGUEZ, Ana Rosa. Derecho a la ciudad: ¿solo para la ciudad? *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 213, otoño 2022, pp. 483-498. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.2> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

BUSTOS PEÑAFIEL, Mónica Alejandra. La integralidad como nuevo desafío para la planificación y la gestión urbana. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 211, primavera 2022, pp. 161-180. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.9> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

CEREZO IBARRONDO, Álvaro; TEJERINA GONZÁLEZ, José Ignacio. La equidistribución de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación integrada: el nuevo paradigma para la intervención urbana en la ciudad existente. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 211, primavera 2022, pp. 19-36. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.2> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

HUETE GARCÍA, María Ángeles; MERINERO RODRÍGUEZ, Rafael. De la reconstrucción al Modelo de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (MDUSI): una reflexión desde la perspectiva del análisis de políticas públicas. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 212, verano 2022, pp. 283-296. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.1> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 28 de octubre de 2022

Derecho ambiental:

ALVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel. Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Segundo Semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3180/3244> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

BADULES IGLESIAS, Darío; JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael; MOLINOS RUBIO, Lucía María; et al. Medio ambiente. *Revista española de derecho administrativo*, n. 218, pp. 311-346.

BADULES IGLESIAS, Darío; JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael; MOLINOS RUBIO, Lucía María; et al. Medio ambiente. *Revista española de derecho administrativo*, n. 218, pp. 307-346.

BLASCO HEDO, Eva. Legislación estatal y autonómica (enero-abril 2022). *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 52, 2022, pp. 223-240.

BLASCO HEDO, Eva. Reseñas de jurisprudencia (enero-abril 2022). *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 52, 2022, pp. 123-160.

BOTO ÁLVAREZ, Alejandra. Derecho y políticas ambientales en Asturias (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3148/3266> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

BOTO ÁLVAREZ, Alejandra. Jurisprudencia ambiental en Asturias (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3149/3254> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

BRUFAO CURIEL, Pedro. Derecho y políticas ambientales en Extremadura (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3181/3234> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

BRUFAO CURIEL, Pedro. Jurisprudencia ambiental en Extremadura (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3185/3256> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

CARMONA GARIAS, Silvia. Jurisprudència ambiental a Catalunya (d'octubre de 2020 a octubre de 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3179/3251> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. Derecho y políticas ambientales en la Comunidad de Madrid (Segundo Semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3178/3243> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. Jurisprudencia ambiental en la Comunidad de Madrid (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3183/3260> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

EZEIZABARRENA, Xabier. Nota sobre la nueva Ley 10/2021, de Administración Ambiental de Euskadi. *Abokatuok Revista del Ilustre Colegio de Abogados de Gipuzkoa*, n. 87, 2022, pp. 18-22. Disponible en: https://www.icagi.net/archivos/archivoszonapublica/publicaciones/ficheros/abokatuok_87_otsailaFebre2022_.pdf#page=18 (Fecha de último acceso 07-10-2022).

FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María. Jurisprudencia ambiental internacional (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3186/3449> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

GIL CASION, Maria Ines. Derecho y políticas ambientales en Cataluña (Segundo Semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3191/3231> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

GILES CARNERO, Rosa. Jurisprudencia ambiental de la Unión Europea (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3169/3262> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

HERRAIZ SERRANO, Olga. Derecho y políticas ambientales en Aragón (Segundo Semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3184/3265> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

LAZKANO BROTONS, Iñigo. Derecho y políticas ambientales en el País Vasco (Segundo Semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3214/3233> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

LAZKANO BROTONS, Iñigo. Jurisprudencia ambiental en el País Vasco (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3244/3274> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

MARQUÈS I BANQUÉ, Maria; TORRES ROSELL, Núria. Jurisprudencia penal ambiental (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3224/3250> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

MELLADO RUIZ, Lorenzo. Jurisprudencia ambiental en Andalucía (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3175/3253> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

MORA RUIZ, Manuela. Derecho y políticas ambientales en Andalucía (Segundo Semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3187/3264> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

MUÑOZ BENITO, Lucía. Derecho y políticas ambientales en La Rioja (Segundo Semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3193/3246> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

PALLARES SERRANO, Anna. Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3212/3249> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

PALLÀS SECALL, Pol. Perspectiva del derecho del medio ambiente y de las políticas ambientales de la Unión Europea (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3164/3247> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

PRESICCE, Laura. Legislación básica de protección del medio ambiente (Segundo Semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3192> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

PUENTES COCIÑA, Beltrán. Derecho y políticas ambientales en Galicia (Segundo Semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3182/3235> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen. Jurisprudencia ambiental en Galicia (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3177/3257> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. Jurisprudencia ambiental en la Región de Murcia (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3189/3261> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

SANTAMARIA ARINAS, René Javier. Jurisprudencia ambiental en La Rioja (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3188/3259> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

SANZ RUBIALES, Iñigo. Derecho y políticas ambientales en Castilla y León (Segundo Semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3195/3230> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

SANZ RUBIALES, Iñigo. Jurisprudencia ambiental en Castilla y León (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3196/3255> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Derecho constitucional:

ESTEVE JORDÀ, Clara. Jurisprudencia constitucional ambiental (Segundo semestre 2021). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2022. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3168/3248> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Derechos fundamentales:

LÓPEZ DE LA OSA ESCRIBANO, Pilar. Derecho a un medio ambiente “sano”: ¿un derecho fundamental?. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 52, 2022, pp. 168-190.

Productos fitosanitarios:

HERNÁNDEZ LOZANO, Luis Ángel. El permanente estado de excepción fitosanitaria: una amenaza para la salud y el medioambiente. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 52, 2022, pp. 191-220.

Salud:

HERNÁNDEZ LOZANO, Luis Ángel. El permanente estado de excepción fitosanitaria: una amenaza para la salud y el medioambiente. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 52, 2022, pp. 191-220.

Urbanismo:

DELGADO PIQUERAS, Francisco; LÓPEZ TOLEDO, Purificación; VILLANUEVA CUEVAS, Antonio. Urbanismo. *Revista española de derecho administrativo*, n. 218, pp. 273-282.

DELGADO PIQUERAS, Francisco; GÓMEZ MELERO, José Gerardo; VILLANUEVA CUEVAS, Antonio. Urbanismo. *Revista española de derecho administrativo*, n. 220, pp. 269-284.

Recensiones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de octubre de 2022

Aprovechamiento forestal:

CALVO SÁNCHEZ, Luis. Recensión: “García Moreno Rodríguez, Fernando. "La certificación forestal: Un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible (génesis, evolución y análisis jurídico a la luz de su vigente regulación y aplicación en España)": Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, 592 páginas”. *Revista española de derecho administrativo*, n. 219, 2022, pp. 245-250.

ORTIZ GARCÍA, Mercedes. Recensión: ““La Certificación Forestal: un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible (Génesis, evolución y análisis jurídico crítico a la luz de su vigente regulación y aplicación en España)”, de Fernando García-Moreno Rodríguez”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 52, 2022, pp. 257-262.

Derecho ambiental:

ALVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel. Recensión: “FONBASTIER, LAURENT, *Environment*, Anamosa, París, 2021, 102 p. ISBN 979-10-95772-97-2.”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2021. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3130/3212> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

ALVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel. Recensión: “NICOLAS DE SADELEER, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, New York, 2020, 540p., ISBN: 978-0-19-884435-8.”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2021. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3139/3209> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

PÉREZ ZUÑIGA, Antoni. Recensión: “CAMPINS ERITJA, MAR (ed.), *The European Union and Global Environmental Protection, transforming influence into action*, Routledge, 2020, 208 p., ISBN 9780367893217”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2021. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3155/3205> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Recensiones y reseñas de libros recibidos. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 211, primavera 2022, pp. 255-270. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.14> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Recensiones y reseñas de libros recibidos. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 212, verano 2022, pp. 501-508. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.212.14> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Recensiones y reseñas de libros recibidos. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales (CyTET)*, vol. 54, n. 213, otoño 2022, pp. 777-786. Disponible en: <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.15> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

TORRES CAZORLA, María Isabel. Recensión: “SPADA JIMENEZ, ANDREA, Justicia climática y eficiencia procesal/ Climate Justice and Procedural Efficiency, Universidad de Málaga, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2021, 428 pp.”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2021. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3194/3210> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Energía nuclear:

HANDRLICA, Jakub. Recensión: “IAEA (ed), Nuclear Law: The Global Debate”. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 5, n. 5, octubre 2022, pp. 417-418. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwac025> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Migración ambiental:

FELIPE PÉREZ, Beatriz. Recensión: “IBARRA SARLAT, Rosalía. Desplazados climáticos. Evolución de su reconocimiento y protección jurídica. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2021. ISBN 978-607-30-4491-2.”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, n. 2, 2021. Disponible en: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/3203/3211> (Fecha de último acceso 07-10-2022).

Normalización y certificación ambiental:

CALVO SÁNCHEZ, Luis. Recensión: “García Moreno Rodríguez, Fernando. "La certificación forestal: Un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible (génesis, evolución y análisis jurídico a la luz de su vigente regulación y aplicación en España)": Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, 592 páginas”. *Revista española de derecho administrativo*, n. 219, 2022, pp. 245-250.

ORTIZ GARCÍA, Mercedes. Recensión: ““La Certificación Forestal: un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible (Génesis, evolución y análisis jurídico crítico a la luz de su vigente regulación y aplicación en España)”, de Fernando García-Moreno Rodríguez”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n. 52, 2022, pp. 257-262.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambiental (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 10 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

1. Originalidad:

Los Artículos doctrinales deben ser originales y tratarán sobre temas de Derecho ambiental. Recogerán análisis doctrinales sobre legislación y jurisprudencia ambiental de cualquier naturaleza, con una finalidad esencialmente investigadora.

Los Comentarios deben ser originales y estar dirigidos a analizar y a reflexionar sobre temas de Derecho ambiental que sean de actualidad. También podrán versar sobre normas recientemente publicadas o a sentencias novedosas que merezcan un comentario de este tipo. Su finalidad será esencialmente divulgativa.

En todo caso, a cada autor se le requerirá firmar una declaración que afirma que su texto es original e inédito, y no ha sido enviado ni está pendiente de admisión de otra revista o publicación, ni sobre el mismo existen derechos de publicación por parte de entidad alguna.

2. Envío:

Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: aja@actualidadjuridicaambiental.com ; 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.
- **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**.

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** deberá figurar al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. se enunciará con el formato dictado por la **norma UNE-ISO 690:2013**.

Monografías: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año.

Capítulos de monografías: APELLIDOS, Nombre. *Título*. En: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año, pp. x-x.

Artículos de publicaciones periódicas: APELLIDOS, Nombre. Título. *Nombre de revista*, volumen, año, pp. x-x.

Para las monografías o artículos en formato digital, se añadirá 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.”.

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 pretenda satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el [cuestionario de valoración](#).

Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental

Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual Núm. 127 Octubre 2022

“Actualidad Jurídica Ambiental”

(www.actualidadjuridicaambiental.com)

es una publicación on-line innovadora y gratuita, de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental.

Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el *CIEDA-CIEMAT* considera “*AJA*” un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: “*Actualidad*”, con noticias breves; “*Legislación al día*”, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); “*Jurisprudencia al día*”, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; “*Referencias bibliográficas al día*”, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; “*Comentarios breves*” y “*Artículos*”, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídico ambiental.

“*AJA*” es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.