



# Actualidad Jurídica Ambiental

**Recopilación mensual  
Núm. 140**

**Diciembre 2023**

### 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

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

Inmaculada Revuelta Pérez

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

Ángel Ruiz de Apodaca

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, 2023

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

Edición:

Editorial CIEMAT, Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid

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

[Novedades editoriales CIEMAT](#)

Fotocomposición, publicación y maquetación: CIEDA-CIEMAT.

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



FECYT 558/2023  
Elaborado por el Comité de Evaluación de la Calidad de las Revistas Científicas Españolas (CECRCE) en el marco del Plan de Calidad de las Revistas Científicas Españolas (PCRCE) 2021-2024.

## SUMARIO

NOTAS DEL EDITOR.....	4
ARTÍCULOS.....	6
“LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA EN SUDAMÉRICA. ENSAMBLAJES JURÍDICOS PARA LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE”. Patricia Urteaga Crovetto .....	7
“APLICACIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA NORMATIVA FOTOVOLTAICA VALENCIANA”. Germán Valencia Martín .....	46
“LA INCORPORACIÓN DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: LA PRIORIDAD DE LAS SOLUCIONES BASADAS EN LA NATURALEZA”. María Teresa Cantó López .....	127
“LOS SUBPRODUCTOS EN LA NUEVA ORDENACIÓN DE LOS RESIDUOS: UN (LENTO) AVANCE HACIA LA ECONOMÍA CIRCULAR”. Inmaculada Revuelta Pérez .....	158
COMENTARIOS.....	189
“SOBRE LAS POTESTADES LEGALES DE LOS AGENTES DE MEDIO AMBIENTE PARA EL ACCESO E INSPECCIÓN EN FINCAS PRIVADAS NO CERRADAS TOTALMENTE. STSJ CLM 3308/2021 y STS 419/2023”. Hércules Guardiola Bellés .....	190
LEGISLACIÓN AL DÍA .....	202
Nacional.....	203
Autonómica.....	206
Comunidad Valenciana .....	206
País Vasco .....	208
JURISPRUDENCIA AL DÍA.....	209
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) .....	210
Tribunal Supremo (TS).....	216
Tribunal Superior de Justicia (TSJ) .....	228
Cantabria .....	228
Castilla y León .....	232
Islas Baleares.....	241
Principado de Asturias .....	244
Juzgado de lo Penal.....	247
Cantabria .....	247
ACTUALIDAD .....	251
Noticias .....	252

Agenda .....	257
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA .....	259
PUBLICACIONES PERIÓDICAS .....	260
Números de publicaciones periódicas .....	260
Artículos de publicaciones periódicas .....	261
Legislación y jurisprudencia ambiental .....	273
Recensiones .....	276
NORMAS DE PUBLICACIÓN .....	278

# NOTAS DEL EDITOR

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de diciembre de 2023*

Nota del Editor. Periodo navideño

Estimados lectores:

El equipo de Actualidad Jurídica Ambiental os desea una muy Feliz Navidad y un Próspero Año Nuevo.



Cesamos nuestra actividad por descanso vacacional, retomando la publicación de la revista el 08 de enero.

¡Feliz Año 2024!

# ARTÍCULOS

María Teresa Canto López  
Inmaculada Revuelta Pérez  
Patricia Urteaga Crovetto  
Germán Valencia Martín

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 01 de diciembre de 2023*

**“LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA EN SUDAMÉRICA. ENSAMBLAJES JURÍDICOS PARA LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE”<sup>1</sup>**

“THE RIGHTS OF NATURE IN SOUTH AMERICA. LEGAL ASSEMBLAGES TO PROTECT THE ENVIRONMENT”

**Autora:** Patricia Urteaga Crovetto, Profesora principal e investigadora del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú). ORCID: 0000-0003-4607-7970

**Doi:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00349>

**Fecha de recepción:** 11/09/2023

**Fecha de aceptación:** 17/10/2023

**Fecha de modificación:** 20/10/2023

**Resumen:**

El insostenible nivel de la degradación ambiental ha llevado a académicos y activistas a buscar formas distintas de proteger el medio ambiente y a preguntarse si el derecho provee formas más eficientes de hacerlo. La teoría de la subjetividad jurídica de la naturaleza basada en el ecocentrismo ofrece resolver el problema ambiental reconociendo el valor inherente de la naturaleza para dotarla de derechos. En este artículo analizamos las últimas resoluciones y normas jurídicas en algunos países sudamericanos que reconocen los derechos

---

<sup>1</sup> La autora agradece a Arianda Pinto Córdova por su apoyo recopilando las normas y jurisprudencia sobre derechos de la naturaleza. Asimismo, mi agradecimiento a Cecilia Monteagudo, Sheyla Huyhua y Frida Segura por las discusiones sobre el tema. La investigación para este trabajo fue realizada en el marco del proyecto de investigación “Los Derechos de la Naturaleza y el giro hacia un paradigma ecocéntrico”; financiado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (2021-A-0005/PI 0742). Agradezco el valioso apoyo del Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica (CICAJ) del Departamento Académico de Derecho de la misma universidad para la elaboración de este artículo.

de la naturaleza, especialmente de los ríos y fuentes de agua, como sujetos de derecho para determinar si y de qué manera estas representan un giro ecocéntrico e identificar los desafíos de esta tendencia jurídica en dicha región.

**Abstract:**

The unsustainable level of environmental degradation has led academics and activists to look for different ways to protect the environment and to question whether the law provides more efficient ways to do so. The theory of the legal subjectivity of nature based on ecocentrism offers to solve the environmental problem by recognizing the inherent value of nature to endow it with rights. In this article, I analyze the latest legal decisions and rules in South American countries that recognize nature, particularly rivers and water sources, as legal subjects of rights to determine if and to what extent they represent an ecocentric turn and to identify the challenges of this legal trend in the region.

**Palabras clave:** Derechos de la naturaleza. Reconocimiento jurídico. Giro ecocéntrico. Sudamérica.

**Keywords:** Rights of nature. Legal recognition. Ecocentric turn. South America.

**Índice:**

1. **Introducción**
2. **La teoría de la ‘Subjetividad de la naturaleza’ en Sudamérica**
3. **El reconocimiento de los derechos de la naturaleza en Sudamérica**
  - 3.1. **Argentina**
  - 3.2. **Bolivia**
  - 3.3. **Colombia**
  - 3.4. **Ecuador**
  - 3.5. **Perú**
4. **Una mirada crítica**
5. **Conclusiones**
6. **Bibliografía**

**Index:**

1. **Introduction**
2. **The theory of the 'Subjectivity of nature' in South America**

3. **The recognition of the rights of nature in South America**
  - 3.1. **Argentina**
  - 3.2. **Bolivia**
  - 3.3. **Colombia**
  - 3.4. **Ecuador**
  - 3.5. **Peru**
4. **A critical appraisal**
5. **Conclusions**
6. **Bibliography**

## 1. INTRODUCCIÓN

El insostenible nivel de la degradación ambiental ha llevado a muchos académicos y activistas a preguntarse de qué otras maneras se puede proteger la naturaleza, y, si el derecho provee otras formas de hacerlo. Dada la magnitud de la crisis ambiental, la pregunta que nos ocupa en la actualidad es si la condición jurídica de la naturaleza como sujeto de derechos puede resolver el problema principal. Las últimas resoluciones y leyes que reconocen a la naturaleza como sujetos de derecho tienen estrecha relación no sólo con una preocupación concernida sobre el futuro del planeta. También se relacionan con la pregunta teórica sobre el monopolio de la subjetividad jurídica. Este debate es interesante porque reedita una curiosidad jurídica que trasciende la modernidad, convoca distintas culturas y tradiciones legales y plantea desafíos a los actuales sistemas de derecho tanto en los países tributarios del Sistema Jurídico Anglosajón, como del Sistema del Derecho Civil. Nuestra tarea en este artículo consiste en describir el desarrollo de la tendencia jurídica sobre la subjetividad jurídica de la naturaleza; en particular, de los ríos y fuentes de agua en América del Sur, analizando los cambios y desafíos que representa para los sistemas jurídicos contemporáneos la implementación de la doctrina de los derechos de la naturaleza.

Hace más de tres décadas, el Informe Brundtland de Naciones Unidas sostenía lo siguiente:

*“muchas tendencias del desarrollo actual hacen que sea cada vez mayor el número de personas pobres y vulnerables, y el deterioro del medio ambiente. ¿Cómo podrá tal desarrollo ser de utilidad para el mundo del siglo próximo?”<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Informe Brundtland de Naciones Unidas”, 1987, p. 19

Conscientes de la presión sin precedentes que el modelo económico ejercía sobre el medio ambiente, los autores del informe proponían modificar las estructuras legales e institucionales de manera que se consideraran los efectos del crecimiento económico. Si bien el informe recogió la preocupación por el medio ambiente, ciertamente la perspectiva que consignó era una de tipo antropocéntrica.

En la actualidad, el fundamento principal de la teoría sobre la subjetividad de la naturaleza descansa en una ruptura con el enfoque antropocéntrico en el derecho. Sin embargo, la evidencia histórica muestra que el desarrollo del derecho y, específicamente, el derecho ambiental, ha sido más bien una construcción híbrida que va recogiendo elementos del pasado y propuestas novedosas.<sup>3</sup> Las disposiciones constitucionales, resoluciones y normas que regulan los derechos de la naturaleza son ensamblajes legales que articulan no sólo razonamientos jurídicos, sino también doctrinas, sistemas legales, concepciones, ontologías, culturas y tecnicismos de diferentes tradiciones. Cómo se formulan estas hibridaciones jurídicas, cuál es la materia que permite esta articulación, y cómo se sostienen o se desarrollan dentro de un sistema legal que responde a intereses no necesariamente ecocéntricos son preguntas que vale la pena indagar.

Para el análisis de la doctrina hemos sistematizado y organizado la información de acuerdo a nuestras preguntas de investigación: ¿Se ha producido y de qué manera un giro ecocéntrico en las normas y sentencias existentes sobre la subjetividad jurídica de la naturaleza en los países de Sudamérica? ¿Cómo ha contribuido la subjetividad jurídica de la naturaleza a resolver el problema de la degradación ambiental? ¿Cuáles son los desafíos que enfrenta esta tendencia jurídica en los países sudamericanos? Los casos han sido seleccionados de diversas fuentes confiables, especialmente, de la página “Harmony With Nature” de la Organización de Naciones Unidas.<sup>4</sup> Complementamos dicha información con fuentes verificables, especialmente de páginas oficiales de internet. Los datos han sido organizados teniendo en cuenta la argumentación realizada por los operadores legales respecto al ecocentrismo y antropocentrismo.

Nos interesa analizar cómo se construye este ensamblaje de fundamentos jurídicos y si realmente implican un giro ecocéntrico. Para ello, partimos del enfoque de la investigación jurídica crítica (Critical Legal Research, CLR por sus siglas en inglés) que propone como objeto de estudio las normas, los casos

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, la legislación sobre los caudales ecológicos, la protección de las cabeceras de agua, los humedales, glaciares, entre otros.

<sup>4</sup> Véase la página web de Harmony with Nature. Disponible en: [este enlace](#).

legales, y los principios jurídicos para desentrañar su significado con relación a aspectos sociales y/o ambientales.<sup>5</sup> En este artículo revisamos estos documentos legales y las formas cómo se usan los argumentos para fundamentar la protección de la naturaleza. El artículo está organizado de la siguiente manera. En la primera parte ofrecemos un panorama de la doctrina sobre el tema desarrollada principalmente en América del Sur, indicando los puntos centrales de debate. En la segunda parte analizamos los casos más emblemáticos de reconocimiento de derechos de los ríos y fuentes de agua en varios países de Sudamérica. En la tercera parte sistematizamos las críticas formuladas a esta propuesta teórica. Y, finalmente, ofrecemos algunas conclusiones.

## 2. LA TEORÍA DE LA ‘SUBJETIVIDAD DE LA NATURALEZA’ EN SUDAMÉRICA

La bibliografía existente en América del Sur sobre los derechos de la naturaleza atribuye la causalidad del deterioro ambiental al modelo económico neoliberal. Las contribuciones se caracterizan generalmente por ofrecer metanarrativas sobre la situación de dependencia de los países de América Latina en cuyos pliegues se difumina la complejidad contemporánea. Desde el enfoque de la Ecología Política desarrollado en y sobre América del Sur<sup>6</sup> se aborda el surgimiento de estrategias políticas y jurídicas para la defensa de la tierra, tales como el reconocimiento de los derechos de la naturaleza como parte del proyecto de justicia ambiental. El potencial político de esta tendencia jurídica se expresa en las luchas socioambientales como un “giro eco-territorial” cuyos protagonistas son las organizaciones sociales y las poblaciones locales afectadas por la devastación de su medioambiente y territorio<sup>7</sup>. Con indudables reminiscencias de la justicia ambiental<sup>8</sup> y desde un enfoque decolonial, la crítica se dirige tanto a gobiernos neoliberales como a los así llamados progresistas por reforzar el modelo de acumulación de capital a costa del saqueo de los recursos

<sup>5</sup> UNGER, Roberto. *The critical legal studies movement: another time, a greater task*, Brooklyn, NY: Verso Books, 2015; HUNT, Alan. “[The Theory of Critical Legal Studies](#)”, *Oxford Journal of Legal Studies* 6, número 1, 1986, pp. 1-45.

<sup>6</sup> GUDYNAS, Eduardo. *Derechos de la Naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Lima, PDTG, REDGE, COOPER ACCIÓN, CLAES. 2014.

<sup>7</sup> SVAMPA, Maristella. *Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial. La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, (coord. ALIMONDA, Héctor), Buenos Aires. Clacso, 2011, pp. 181-215.

<sup>8</sup> MARTÍNEZ-ALIER, Joan; BAUD, Michiel; y SEJENOVICH, Héctor, *Origins and Perspectives of Latin American Environmentalism*”, en *Environmental Governance in Latin America*, (editores DE CASTRO, Fabio; HOGENBOOM, Bárbara; BAUD, Michiel), Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 29-57.

naturales en detrimento del medio ambiente. En suma, se ofrece un análisis sobre las causas estructurales que subyacen a los conflictos socioambientales.

Los defensores de la subjetividad jurídica de la naturaleza señalan que la crisis ambiental se ha profundizado debido al enfoque antropocéntrico del derecho moderno.<sup>9</sup> El derecho moderno es funcional a una concepción desarrollista cuyo sentido utilitarista representa a la naturaleza como mercancía a ser comerciada bajo condiciones asimétricas entre países proveedores de materia prima e industrializados. La concepción sobre la naturaleza y el sistema de valoración determinan su cosificación y, por ende, su mercantilización.<sup>10</sup> El centro de la crítica recae, entonces, en la propiedad y la función que cumple en el sistema capitalista. Se hace un símil con la esclavitud señalando la oposición al reconocimiento de la humanidad de los esclavos por parte de los países beneficiados. Por estas razones, concluyen, se hace necesario el reconocimiento de la naturaleza como sujeto jurídico con derechos.<sup>11</sup>

Estas premisas son compartidas por ZAFFARONI<sup>12</sup> quien plantea la discusión en términos críticos no sólo del sistema capitalista mundial, sino también de los fundamentos filosóficos que sustentan el sistema; es decir, lo que el autor denomina “pensamiento central” (iluminista y liberal) que incluye la filosofía occidental del Derecho,<sup>13</sup> particularmente a partir del siglo XVIII primero con Hegel y Kant, y luego con Spencer. Es entonces cuando el antropocentrismo se identificó con el “humanismo-razón-exclusividad-dominación”, la forma de concebir el conocimiento (el sujeto y el objeto de conocimiento) se volvió instrumental a la dominación, y estas categorías se aplicaron convenientemente a sociedades que se consideraban inferiores en la escala evolutiva.<sup>14</sup> A pesar de la oposición a este “pensamiento central” por parte de precursores europeos de la ecología profunda durante los siglos XIX y XX, la influencia del pensamiento

---

<sup>9</sup> MARTÍNEZ, Esperanza; y ACOSTA, Alberto, “Los Derechos de la Naturaleza como Puerta de Entrada a Otro Mundo Posible”, *Revista Direito e Práxis*, 2017, pp. 2927-2961.

<sup>10</sup> ACOSTA, Alberto, “La Naturaleza como sujeto de derechos”, *Semanario Peripecias*, 2008, núm. 87, 12 - 24; MONTEAGUDO, Cecilia; y HUYHUA, Sheyla, “[Los derechos de la naturaleza y la necesidad de transitar hacia una nueva ontología](#)”, *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, número 11, 2023, A-005.

<sup>11</sup> ACOSTA, Alberto, “La Naturaleza”, cit. pp. 1-4.

<sup>12</sup> ZAFFARONI, Eugenio, *La Pachamama y el Humano*. Buenos Aires, Ediciones Colihue, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2011.

<sup>13</sup> Estos autores plantean una visión similar de la historia: MONTEIRO, Nathielen Isquierdo; PONTES, Thaís; WIENKE, Felipe, “Reflexões Sobre A Perspectiva Da Natureza Como Sujeito De Direitos: Contribuição Para Uma Visão Biocêntrica”, en *Pluralismo Jurídico, Constitucionalismo Latino-Americano, Buen Vivir e os Direitos da Natureza*, III Congresso Internacional. (Organizadoras: org. COAVILLA, María; y RENK, Arlene), Vol. 2, ebook, São Leopoldo, Karywa, 2018, pp. 20-32.

<sup>14</sup> MONTEAGUDO, Cecilia; y HUYHUA, Sheyla. “Los derechos”, cit., A-005.

racionalista en la concepción del derecho, la justicia y los sujetos no pudo ser contrarrestada.<sup>15</sup> La pregunta que surge a continuación es cómo se realiza la articulación entre el pensamiento filosófico dominante y los cimientos de nuestros sistemas jurídicos.

La tesis principal del ecocentrismo sobre la necesidad de un giro epistémico postula que la naturaleza tiene valor en sí misma.<sup>16</sup> El giro jurídico supone transformar el sistema legal en uno que reconozca el derecho intrínseco de la naturaleza a existir y desarrollarse más allá de los intereses y/o necesidades humanas. Simultáneamente, se ofrece una visión crítica sobre el derecho ambiental y su adscripción funcional al sistema neoliberal, subrayando su ineficiencia para la recuperación de los ecosistemas.<sup>17</sup> Partiendo de la premisa de que la naturaleza está al servicio de la especie humana, la jerarquía de derechos proclamó la superioridad del ser humano, característica esencial del paradigma antropocéntrico tanto en gobiernos neoliberales como progresistas.<sup>18</sup> La orientación del derecho latinoamericano responde a su dependencia externa. Ciertamente, desde la década de 1980 los países del sur del continente han adaptado sus marcos legales aprobando leyes e instituciones

---

<sup>15</sup> ZAFFARONI, Eugenio, *La Pachamama*, cit., pp. 49, 71-77.

<sup>16</sup> Véase: MARTÍNEZ, Esperanza; y ACOSTA, Alberto, “Los Derechos”, cit., 2927; MÍGUEZ NÚÑEZ, Rodrigo, “Natura, danno, soggetti. Riflessioni in tema di giustizia ecologica”, *Corti supreme e salute*, 2019, núm. 2, pp. 367-384; MONTEAGUDO, Cecilia; y HUYHUA, Sheyla, “Los derechos”, cit., A-005.

<sup>17</sup> MARTÍNEZ, Esperanza; y ACOSTA, Alberto, “Los Derechos”, cit., p. 2927. Este discurso es sostenido no sólo en Sudamérica, sino que se extiende a un ámbito global; véase BORRÀS, Susana, “New transitions from human rights to the environment to the rights of nature,” *Transnational Environmental Law*, 2016, Vol. 5, núm. 1, pp. 113-143. La crítica al derecho ambiental desde una evaluación de eficiencia puede devenir en una “prueba diabólica”, particularmente, cuando no se delimita el ámbito del derecho al que se dirige la crítica. Analizaremos este aspecto en la sección 4.

<sup>18</sup> MARTÍNEZ, Esperanza; y ACOSTA, Alberto, “Los Derechos”, cit., p. 2927. Pero escapar del enfoque antropocéntrico no es tarea fácil. Incluso los mismos defensores del ecocentrismo suelen perderse entre los márgenes sinuosos de esta dicotomía. Véase BERGER, Mauricio, “El Poder Constituyente de la Justicia Ambiental o la Constitucionalización de la Lex Mercatoria a través de la Governance”, en *Pluralismo jurídico, Constitucionalismo Latino-Americano, Buen Vivir y os Direitos da Natureza*. III Congreso Internacional, (org. COAVILLA, María; y RENK, Arlene), Sao Leopoldo, Karywa, 2018, Vol. II, ebook, pp. 9-19. MONTEIRO, Nathielen Isquierdo; PONTES, Thaís; WIENKE, Felipe, “Reflexões Sobre A Perspectiva Da Natureza Como Sujeito De Direitos: Contribuição Para Uma Visão Biocêntrica”, en *Pluralismo Jurídico, Constitucionalismo Latino-Americano, Buen Vivir e os Direitos da Natureza*, III Congresso Interncional. (Organizadoras: org. COAVILLA, María; y RENK, Arlene), Vol. 2, ebook, São Leopoldo, Karywa, 2018, pp. 20-32.

ambientales desarrolladas en los Estados Unidos y Europa,<sup>19</sup> recogiendo acriticamente un derecho ambiental que naturaliza los daños ambientales.<sup>20</sup>

Los defensores de la naturaleza exigen una revisión profunda de la filosofía y la estructura jurídica diseñada para proteger a la naturaleza. Para transformar el derecho se requiere una nueva filosofía que los defensores de la naturaleza denominan “Jurisprudencia de la tierra.”<sup>21</sup> En suma, en América del Sur se formula una crítica del modelo de desarrollo económico basado en la reificación de la naturaleza por contribuir a la degradación de los ecosistemas. Plantean un cambio radical de paradigma teórico y jurídico en el que se reconozca valor inherente a la naturaleza. A continuación, veamos cómo se ha plasmado esta teoría jurídica en los marcos jurídicos de los estados sudamericanos.

### 3. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA EN SUDAMÉRICA

Hacia mediados del año 2023 se habían encontrado casi cuatrocientas iniciativas que siguen esta dirección en 39 países.<sup>22</sup> Para abril de 2023, en todo el mundo existían aproximadamente más de cien casos de reconocimiento legal oficial de los derechos de la naturaleza, mientras que el continente americano mostraba aproximadamente noventa y seis casos que demandaban reconocimiento jurídico o lo habían logrado. Algunos de estos últimos se están implementando, mientras que otros han sido rechazados. Presentamos aquí un balance aproximado del desarrollo normativo y judicial para el reconocimiento de los derechos de los ríos y otras fuentes de agua.

#### 3.1. Argentina

En los años 2015<sup>23</sup> y 2020<sup>24</sup> se intentó sin éxito reconocer los derechos de la naturaleza en la legislación. Si bien el legislativo no fue permeable a esta nueva propuesta, la judicatura tuvo una reacción diferente. En los años 2015 y 2016

<sup>19</sup> CARRUTHERS, David (Editor), *Environmental justice in Latin America: problems, promise, and practice*. Cambridge, Massachusetts London, England: The MIT Press, 2008.

<sup>20</sup> ACOSTA, Alberto, “La Naturaleza”, cit., 1.

<sup>21</sup> “Earth Jurisprudence” en inglés.

<sup>22</sup> PUTZER, Alex; LAMBOOY, Tineke; JEURISSEN, Ronald; Y KIM, Eunsu, “Putting the rights of nature on the map. A quantitative analysis of rights of nature initiatives across the world”, *Journal of Maps*, 2022, Vol. 18, núm. 1, pp. 89-96.

<sup>23</sup> Véase: CÁMARA DE DIPUTADOS, CONGRESO ARGENTINO, [Proyecto de Ley: Derechos de la Naturaleza](#).

<sup>24</sup> Véase: CÁMARA DE DIPUTADOS, CONGRESO ARGENTINO, [Proyecto de Ley: Protección de los Derechos de la Naturaleza](#).

se reconocieron los derechos de una orangutana en la ciudad de Buenos Aires<sup>25</sup> y de un chimpancé en la provincia de Mendoza. En el año 2018, el Consejo Municipal de la ciudad de Santa Fe, Argentina, aprobó la ordenanza N° 12541 prohibiendo el uso de glifosato, en cuyo artículo 4° se reconoció los derechos de la naturaleza.<sup>26</sup> En noviembre del año 2020, el Consejo Municipal de la Municipalidad de la ciudad del Rosario realizó una declaración que apoyaba el reconocimiento del río Paraná y sus páramos como sujeto de derecho.<sup>27</sup>

El siguiente caso ocurrido en Pueblo General Belgrano muestra el uso del derecho ambiental en un conflicto socioambiental sobre el río Gualeguaychú y un humedal.<sup>28</sup> Alrededor del año 2013, mediante una acción de amparo ambiental Julio Majul demandó a la Municipalidad Provincial de Pueblo General Belgrano por aprobar un proyecto de construcción cerca al río y a una zona natural protegida, así como también a la empresa constructora por realizar obras desde el año 2012 sin estudios de impacto ambiental<sup>29</sup> que dañaron el medio ambiente. Si bien este caso no incluye a los derechos de la naturaleza, es un precedente importante no sólo porque anticipa la recepción de la subjetividad de los ríos por las cortes, sino también porque muestra cómo en un caso procesado mediante el derecho ambiental se hace uso de los mismos instrumentos jurídicos que en casos relacionados con derechos de la naturaleza (el derecho de la naturaleza al flujo natural y los principios *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*). También demuestra que el tiempo que duran los procesos suele ser similar. Luego de seis años aproximadamente, en 2019 la Corte Suprema de Justicia de Argentina concluyó que se habían afectado derechos fundamentales al medio ambiente sano, a la salud y al acceso al agua potable.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Véase: PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, CASO “Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales y Otros Contra GCBA Sobre Amparo” (EXpte. A2174-2015/0), (Fecha de último acceso: 20-10-2023).

<sup>26</sup> Véase: CONSEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE SANTA FÉ, ARGENTINA: [Ordenanza N°12541 que Prohíbe el Glifosato. Expediente N° CO-0062-01489129-5 adj. CO-0062-01486894-7.](#)

<sup>27</sup> Véase: CONSEJO MUNICIPAL DE ROSARIO, ARGENTINA: [Proyecto de Declaración de Interés Público y Apoyo del HCM del Consejo Municipal de Rosario para que el Río Paraná y los Humedales tengan Personería Jurídica \(Expte. 255.740-F-2020, C.M.\)](#). Véase también: LA CAPITAL, [Es de interés municipal la propuesta para declarar persona jurídica al Paraná y los humedales, 2020.](#)

<sup>28</sup> Véase: CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL, [Protección de los humedales en un fallo de la Corte, 2019.](#)

<sup>29</sup> La empresa había presentado el EIA para su aprobación el año 2012, pero este no se aprobó sino hasta el año 2015, a pesar de lo cual, la empresa empezó las obras en el 2012. Es más, la sentencia destaca que el mismo EIA reconocía que iba a causar afectación en un sistema natural protegido, como los humedales.

<sup>30</sup> CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL, *Protección de*, cit., 1.

La sentencia indica que, para proteger las cuencas y humedales “*se debe valorar la aplicación del principio precautorio (art. 40 de la ley 25.675).*”<sup>31</sup>

Resalta como innovación el desarrollo de los principios *in dubio pro natura*<sup>32</sup> e *in dubio pro agua*.<sup>33</sup> Este no es el único caso en el que el derecho ambiental produce un resultado a favor de la naturaleza. El 20 de junio de 2006, la Corte Suprema de Argentina emitió el fallo 329:2316 en el caso Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo).<sup>34</sup> En el caso Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo, el 26 de marzo de 2009, el Tribunal emitió el fallo N° 332:663 26, mediante el cual

*“entendió que se verificaba una situación clara de peligro de daño grave que podría cambiar sustancialmente el régimen de todo el clima en la región, afectando no sólo a los actuales habitantes, sino a las generaciones futuras, perjuicio que de producirse, sería irreversible.”*<sup>35</sup>

Ciertamente, hay otros casos en los que el resultado es adverso, pero lo mismo sucede en casos donde se consignan los derechos de la naturaleza. Varias provincias están adaptando sus Constituciones a esta tendencia jurídica: Entre Ríos, Tierra del Fuego, Chaco (alude a la biodiversidad) y Formosa. Una convergencia de intereses es cada vez más evidente.<sup>36</sup>

### 3.2. Bolivia

Luego del reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza en la Constitución del Ecuador en 2008, Bolivia continuó con esta tarea. En el año

<sup>31</sup> CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL: *Protección de*, cit., 1.

<sup>32</sup> El primero establece que “en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales.” Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, Río de Janeiro, abril de 2016. En: CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL: *Protección de*, cit., 1.

<sup>33</sup> El segundo principio es “el principio In Dubio Pro Agua, consistente con el principio In Dubio Pro Natura, que, en caso de incerteza, establece que las controversias ambientales y de agua deberán ser resueltas en los tribunales, y las leyes de aplicación interpretadas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos.” Véase: CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL: *Protección de*, cit., 1.

<sup>34</sup> CORTE SUPREMA DE ARGENTINA, [Fallos Relevantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2003-2016](#), segunda edición, 2016.

<sup>35</sup> CORTE SUPREMA DE ARGENTINA: *Fallos Relevantes*, cit., 1.

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ, Cristian, “Los derechos constitucionales de la naturaleza en Argentina.” *PAPELES del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral*, Argentina, 2022, Vol. 13, núm. 24, pp. 35-48.

2009 se aprobó la Constitución Boliviana, que, si bien no reconoce los derechos de la naturaleza de manera expresa, incorpora en su artículo 33° formulaciones referentes a los derechos de otros seres vivos. Posteriormente, Bolivia aprobó dos leyes con relación a los derechos de la naturaleza. El 21 de diciembre de 2010 aprobó la ley de la Madre Tierra (Ley N° 071)<sup>37</sup>, cuyo objetivo es “reconocer los Derechos de la Madre Tierra, así como las obligaciones y deberes de Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de estos derechos”.

En el año 2012, Bolivia aprobó la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien<sup>38</sup> en la que se recoge la subjetividad jurídica de la naturaleza.

Los aportes de Bolivia en este tema principalmente en los ámbitos constitucional y legal se producen en un contexto de crisis no sólo política sino también medioambiental.<sup>39</sup> El resultado es que los cambios constitucionales no han transformado la visión de desarrollo que atribuye a Bolivia un rol dependiente en la economía global. La matriz jurídica subconstitucional sigue siendo la misma que antes de los cambios constitucionales, flexibilizando los estándares ambientales y permitiendo proyectos extractivos en zonas de fragilidad ecológica. VILLAVICENCIO CALZADILLA<sup>40</sup> llama la atención sobre la falta de desarrollo de la jurisprudencia sobre derechos de la naturaleza y los tímidos intentos de judicializarlos.<sup>41</sup> La ausencia de procesos judiciales, señala la autora, también responde a la crisis del poder judicial boliviano comprometido por la corrupción y el poder de turno. Los fundamentos de una de las pocas sentencias sobre los derechos de la naturaleza que involucraba a la Municipalidad de Cochabamba señalaron que se habían violado no sólo los derechos de la naturaleza sino también el derecho a un medio ambiente sano.

### 3.3. Colombia

Colombia es, probablemente, el país sudamericano que más ha contribuido a desarrollar la teoría de los derechos de la naturaleza. En 2018, mediante la

<sup>37</sup> REPÚBLICA DE BOLIVIA, [Ley de Derechos de la Madre Tierra. Ley N° 071](#), Ley de 21 de Diciembre de 2010.

<sup>38</sup> REPÚBLICA DE BOLIVIA, [Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien](#). Ley n° 300, Ley de 15 de Octubre de 2012.

<sup>39</sup> VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola, “Los Derechos de la Naturaleza en Bolivia: Un Estudio a más de una Década de su Reconocimiento”, *REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL*, 2022, Vol. XIII, Núm. 1, p. 22.

<sup>40</sup> VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola, “Los Derechos”, cit., p. 1.

<sup>41</sup> Sobre el mismo tema, VILLAVICENCIO CALZADILLA, PAOLA Y KOTZÉ, LOUIS, “Living in harmony with nature? A critical appraisal of the rights of Mother Earth in Bolivia,” *Transnational Environmental Law*, 2018, Vol. 7, núm. 3, pp. 1-28.

sentencia STC4360/18, la Corte Suprema de Justicia de Colombia reconoció a la Amazonía y a las generaciones futuras como sujetos de derechos a solicitud de un grupo de ciudadanos que contaron con la asesoría de la ONG Dejusticia.<sup>42</sup> La Corte Suprema de Justicia ordenó a la Presidencia de la República y a las demás autoridades nacionales, regionales y municipales que resultaron responsables, adoptar un plan de acción de corto, mediano y largo plazo para proteger a la Amazonía colombiana. No obstante, el Gobierno aún no ha cumplido cabalmente dichas órdenes. En abril de 2019, los demandantes indicaron a la Corte que el cumplimiento del gobierno era muy precario.<sup>43</sup> Como señala RODRÍGUEZ GARAVITO,<sup>44</sup> dos años después del fallo el nivel de implementación de las órdenes de la Corte por parte de las instituciones comprometidas era evidentemente bajo.<sup>45</sup> Una razón que podría explicar esta situación es que estos fallos son insertados en un ambiente normativo (el derecho positivo) antropocéntrico<sup>46</sup> imbuidos de un arsenal doctrinario poco convincente con lo cual se produce “*un choque de paradigmas creando contradicciones [...] en el sistema jurídico.*”<sup>47</sup>

A ello se suma el rechazo de la administración pública a cumplir las sentencias de los jueces.

En el año 2016, la Corte Constitucional de Colombia reconoció una cuenca hidrográfica como sujeto de derechos. El río Atrato, su cuenca y afluentes

---

<sup>42</sup> RODRÍGUEZ GARAVITO, César, [Respuesta de los 25 accionantes respecto del cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en la sentencia STC 4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de abril de 2018](#), 2020.

<sup>43</sup> RODRÍGUEZ GARAVITO, César, *Respuesta de*, cit., 1.

<sup>44</sup> RODRÍGUEZ GARAVITO, César, *Respuesta de*, cit. 1.

<sup>45</sup> [Los siguientes autores mencionan algunos avances de la implementación de la sentencia T-622 sobre el río Atrato a partir del año 2019](#): DEJUSTICIA, COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, UNIVERSIDAD LOS ANDES: *Informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia del grupo de 25 niños, niñas y jóvenes accionantes; y de las organizaciones de la sociedad civil Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia-, Comisión Colombiana de Juristas - CCJ- y Clínica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes -MASP*, 20 de Octubre de 2020. VEGA, Yenny y PARRA, Nathalia, “El reconocimiento de los Ríos y la Naturaleza colombiana como sujeto de derechos,” en *Une personnalité juridique pour le Fleuve Saint-Laurent et les Fleuves du monde*, (editores VEGA CARDENAS, Yenny; y TURP, Daniel), Montreal, Les Editions JFD, 2021, pp. 333-388.

<sup>46</sup> Véase VEGA, Yenny y PARRA, Nathalia, “Nature as a subject of rights: a mechanism to achieve environmental justice in the Atrato River case in Colombia,” en *Extractive industries and human rights in an era of global justice. New ways of resolving and preventing conflicts* (editores MANIRABONA, Amissi; y VEGA, Yenny), Toronto, LexisNexis, 2019, pp. 127-161.

<sup>47</sup> VEGA, Yenny; y PARRA, Nathalia, “El reconocimiento”, cit. p. 377. Véase también SÁNCHEZ JARAMILLO, Johana, “Colombia: la naturaleza como sujeto de derechos entre el activismo y la contención”, *Novum Jus*, 2022, Vol. 16, núm. 3, pp. 189-218.

fueron reconocidos como una entidad autónoma que tiene derechos de "protección, conservación, mantenimiento y restauración".<sup>48</sup> Bajo el paraguas del neoconstitucionalismo, la Corte basó su razonamiento en la noción de "bioculturalidad", el estado social de Derecho y el principio de interdependencia entre la naturaleza y la especie humana desarrollado en la denominada "Constitución Ecológica" orientada a proteger el medio ambiente y garantizar el desarrollo sostenible. Si bien esta es una sentencia que marca un hito en el Derecho Constitucional colombiano, son cada vez más abundantes las opiniones respecto a la ineficacia de estas resoluciones que reconocen la subjetividad de la naturaleza sobre todo si carecen de la voluntad de las instituciones responsables y del apoyo de las organizaciones sociales. En efecto, a pesar de los esfuerzos de las organizaciones que impulsaron el proceso de reconocimiento, no pocos afirman que el Ministerio del Ambiente no ha iniciado la recuperación del cauce del río Atrato, sino que ha habido tan sólo avances preliminares.<sup>49</sup> GUZMÁN JIMÉNEZ<sup>50</sup> sostiene que

*“materialmente la declaratoria de sujeto de derechos al río no aporta mucho en términos de protección ambiental, hoy meses después de dotarle personalidad jurídica al río su situación es la misma... el fallo se enfrenta en la práctica a una dura realidad y es que buena parte del río se encuentra ya concesionado a la minería de extracción de oro, su principal fuente de contaminación. La Corte no la prohíbe, solo habla de regularla y de ejercerla con responsabilidad social y ambiental.”*

A estas críticas se suman otras más sustantivas que apuntan al anémico desarrollo doctrinario respecto a la subjetividad jurídica de la naturaleza y sus implicancias jurídicas.<sup>51</sup> Este relativo triunfo de la doctrina de la subjetividad jurídica del río Atrato en las cortes abrió la puerta para casos similares:

*“Diversos tribunales de primera y segunda instancia siguen la línea introducida por las altas cortes y declaran seguidamente al páramo Pisba, a la isla de Salamanca, al parque de los*

---

<sup>48</sup> Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre el río Atrato (T622-16): [Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre el río Atrato \(T622-16\).pdf](#).

<sup>49</sup> FRANCE 24, REPORTEROS, [El Río Atrato y su Lucha contra la Minería Ilegal, 22 de noviembre de 2022](#). (Fecha de último acceso: 17-08-2023). La implementación de la sentencia del río Atrato en un contexto de pobreza y marginación como el de dicha región es una tarea compleja que explicaría en parte esta demora.

<sup>50</sup> GUZMÁN JIMÉNEZ, Luis, “Análisis de efectividad de la sentencia T-622/16 ¿Sentencia estructural-dialógica?”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. Nueva Época*, 2022, Vol. 16, núm. 49, p. 222.

<sup>51</sup> GARCÍA PACHÓN, María del Pilar; e HINESTROZA CUESTA, Lisneider, “El reconocimiento de los recursos naturales como sujetos de derechos. Análisis crítico sobre los fundamentos y efectividad de la sentencia del río Atrato”, en *Reconocimiento de la naturaleza y de sus componentes como sujetos de derechos*, ed. María del Pilar García Pachón (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020; VEGA, Yenny; y PARRA, Nathalia, “El reconocimiento”, cit., p. 333.

*Nevados, al parque y complejo de Páramos Las Hermosas, la laguna de Tota y a diversos ríos (Cauca, Quindío, Combeima, Cocora, Coello, Magdalena, La Plata, etc.) como entidades sujeto de derechos.”<sup>52</sup>*

El año 2019 fue prolífico para el reconocimiento de los derechos de los ríos en Colombia. Mediante Sentencia de Tutela de Primera Instancia, el Juzgado Civil La Plata – Huila, reconoció al Río La Plata como sujeto de derechos. El argumento principal del Juzgado de La Plata fue de tipo antropocéntrico; es decir, consideró que la falta de mantenimiento de las aguas residuales por parte de la Empresa de Servicios de Saneamiento había impactado en la salud de la población. La sentencia emitió una serie de disposiciones para la empresa y ordena la restauración del río. El mismo año 2019 otra sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo del Tolima reconoció a los ríos Coello, Combeima y Cocora, sus cuencas y afluentes como entidades individuales, sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades.<sup>53</sup> Esta sentencia fue apelada en setiembre de 2020.<sup>54</sup> También en 2019 una sentencia de segunda instancia N° 038 reconoció al río Cauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración. Ese año otra sentencia de tutela de primera instancia Nro. 071 reconoció al río Magdalena, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración. Y, finalmente, también en 2019 una sentencia de tutela Nro. 2019-00043-00 reconoció al río Pance, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos. En diciembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Quindío respondió a la acción popular interpuesta por varios afectados por la contaminación del río Quindío con aguas residuales. Esta sentencia es interesante porque los accionantes demandaron la protección del derecho a un ambiente sano; no obstante, el tribunal se pronunció sobre el derecho al medio ambiente sano y, además, declaró a la cuenca del río Quindío como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración.<sup>55</sup> Nuevamente, se demuestra que en sus fallos la judicatura prescinde de la dicotomía antagónica

<sup>52</sup> VEGA, Yenny; y PARRA, Nathalia, “El reconocimiento”, cit., p. 337.

<sup>53</sup> ROJAS, Fernanda, [“Consejo de Estado modificó el Fallo sobre Explotación Minera en ríos Combeima, Coello y Cocora,” \*El Olfato\*, 2 de Octubre de 2020.](#) (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

<sup>54</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, REPÚBLICA DE COLOMBIA, [Acción de Amparo de la Personería Municipal de Ibagué contra el Estado y otros por derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, por actividades mineras en las cuencas de los ríos Combeima, Coello y Cocora](#), 14 de setiembre de 2020.

<sup>55</sup> SÁNCHEZ JARAMILLO, Johana, “Colombia: la naturaleza”, cit., p. 190.

‘antropocentrismo/ecocentrismo’, y, más bien, ensambla estas aproximaciones como una estrategia de protección jurídica.

En el año 2020 se reconocieron los derechos de fuentes de agua como el Lago de Tota. Mediante sentencia No. ST-0047, se reconoció al Lago de Tota como sujeto de derechos.<sup>56</sup> En apelación, la empresa Maurel & Prom Colombia solicitó la nulidad de la sentencia por falta de vinculación y notificación y a inicios de febrero de 2021 se declaró nula. En abril de 2021, el Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo revocó el fallo y negó la acción por improcedente. El tribunal argumentó que la autoridad ambiental Corpoboyacá ya había presentado una acción popular para defender los mismos derechos de las comunidades a no ser contaminados con el agua del lago con plomo, y que el 10 de agosto de 2006 el Tribunal Administrativo de Boyacá había emitido sentencia sobre un proceso incoado por los derechos a la vida, a la salud, a un ambiente sano y al agua potable, por lo que en realidad correspondía la acción de desacato y no de tutela. En febrero de 2022, la Defensoría del Pueblo insistió a la Corte que revisara la acción de tutela por plomo.<sup>57</sup>

En el año 2021 una sentencia de Tutela de Primera Instancia No. 37 reconoció al Río Fortalecillas ubicado en el Municipio de Neiva, departamento de Huila, como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y la comunidad. Esta sentencia no fue apelada, pero tampoco habría avance significativo en la implementación de las medidas que se ordenaron en la sentencia. De hecho, en el año 2022 el Tribunal Superior de Ibagué ordenó el arresto domiciliario del expresidente Duque por incumplimiento del fallo. Esta medida de arresto fue revocada posteriormente por la Corte Suprema.<sup>58</sup> Varias sentencias han sido dejadas sin efecto en Colombia por razones procesales o falta de motivación. Más que un planteamiento excluyente, en muchas decisiones judiciales encontramos como fórmula una amalgama que combina fundamentos antropocéntricos y ecocéntricos.

### 3.4. Ecuador

Ecuador es uno de los países que, tanto como Bolivia, ha desarrollado la subjetividad de la naturaleza a nivel constitucional. En el año 2008, Ecuador

<sup>56</sup> [Sentencia reconoce al Lago Tota como sujeto de derecho \(ST-0047\) 2020.pdf \(harmonywithnatureun.org\)](#). (Fecha de último acceso: 17-08-2023)

<sup>57</sup> [Solicitud de insistencia de la Defensoría del Pueblo a la Corte Constitucional de Colombia sobre toxicidad lago de tota.pdf](#). (Fecha de último acceso: 20-10-2023)

<sup>58</sup> [Corte Suprema revocó sanción contra el presidente Iván Duque por fallo sobre Parque de Los Nevados, 30 de Junio de 2022.pdf \(cortesuprema.gov.co\)](#) (Fecha de último acceso: 20-10-2023).

reconoció a la naturaleza o Pacha Mama como sujeto de derechos en los artículos 10, 33, 71 y 72 de la Constitución.

Desde el año 2008 hasta el año 2016 se presentaron 13 demandas de reconocimiento de los derechos de la naturaleza en Ecuador<sup>59</sup> y del 2016 al 2020 se produjeron 13 demandas más.<sup>60</sup> No obstante, muchos de estos casos no han sido exitosos. CORDERO<sup>61</sup> señala que:

*“trece años después, la implementación de aquellas innovaciones legales todavía es incipiente. La legislación ambiental no ha desarrollado lo suficiente hasta adoptar el paradigma biocéntrico y las sentencias judiciales no han llegado a ser un cuerpo de derecho consolidado que permita a la población entender el ámbito de los derechos de la naturaleza o predecir los resultados de los procesos judiciales.”*

A nivel legislativo, el Código Orgánico del Ambiente (COA)<sup>62</sup> aprobado en 2016 y publicado en 2017, recoge en los considerandos que “la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.” Del mismo modo, en el artículo 6° se consignan los derechos de la naturaleza a existir, mantenerse, regenerarse y restaurarse. Normas similares se recogen en el reglamento del COA aprobado en 2019.<sup>63</sup> A pesar de la importancia de estas normas para la naturaleza, algunas explicaciones se han esgrimido sobre el escaso desarrollo de la subjetividad de la naturaleza en Ecuador más allá del ámbito constitucional: la ausencia de desarrollo doctrinal de los derechos de la naturaleza, la politización, la inconciencia de la gente sobre el deber de defender a la naturaleza, la inefectividad de las políticas públicas ambientales, y la falta de preparación de los jueces.<sup>64</sup> Algunos autores mencionan que el escaso desarrollo

<sup>59</sup> KAUFFMAN, Carig; y MARTIN, Pamela, “Can Rights of Nature Make Development More Sustainable? Why Some Ecuadorian Lawsuits Succeed and Others Fail”, *World Development*, 2017, núm, 92, pp. 130-142.

<sup>60</sup> FUENTES, Mauro, *Los Derechos de la Naturaleza: fundamentos, teoría constitucional y exigibilidad jurisdiccional en el Ecuador*. Tesis para Optar el Grado Académico de Doctor en Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2022.

<sup>61</sup> CORDERO, David, “Perspectives of the Rights of Nature in Ecuador”, *Une personnalité juridique pour le Fleuve Saint-Laurent et les Fleuves du monde*, (editores VEGA CARDENAS, Yenny Y TURP, Daniel), Montreal, LES EDITIONS JFD, 2021, p. 179.

<sup>62</sup> [CODIGO-ORGANICO-DEL-AMBIENTE-ECUADOR.pdf \(telecomunicaciones.gob.ec\)](#)

<sup>63</sup> [REGLAMENTO AL CODIGO ORGANICO DEL AMBIENTE \(Decreto Ejecutivo 752\).pdf](#)

<sup>64</sup> VERNAZA ARROYO, Girard; y CUTIÉ MUSTELIER, Danelia, “Los derechos de la naturaleza desde la mirada de los jueces en Ecuador”, *Revista IUS*, 2022, Vol. 16, núm. 49, pp. 285-311; KAUFFMAN, Craig; y MARTIN, Pamela, “Can Rights”, cit., p. 130. Desde mi perspectiva, más que el desconocimiento de los derechos de la naturaleza por parte de los jueces (Kauffman y Martin, 2017), el problema principal en Ecuador es la falta de un “tool-box” o caja de herramientas jurídicas subconstitucionales para aplicarlos, lo que está vinculado con la falta de desarrollo doctrinal de esta teoría. No basta con que los jueces

de normas subconstitucionales respondió a una estrategia de activistas en Ecuador para evitar que el Poder Ejecutivo amenazara con desandar lo avanzado a nivel constitucional.<sup>65</sup>

Uno de los casos más emblemáticos sobre la defensa de los derechos de los ríos en Ecuador es el del río Vilcabamba. En 2008 el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja decidió aprobar una obra para ampliar la carretera Vilcabamba-Quinara sin contar con el estudio de impacto ambiental. Material excedente de las obras obstruyeron el río Vilcabamba, razón por la cual, en 2009 Richard Wheeler y Eleanor Geer Huddle interpusieron una acción constitucional de protección ante el Juez de Garantías Constitucionales de Loja contra el Gobierno provincial de Loja por afectar los derechos del río y de los propietarios ribereños. El Juzgado Tercero en lo Civil de Loja emitió sentencia negando la pretensión por no encontrar causalidad entre los daños ambientales y la construcción de la ampliación de la carretera. Los recurrentes apelaron la primera sentencia ante la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja y en marzo del año 2011 la Corte emitió sentencia a favor de los demandantes aceptando el recurso planteado y revocando la sentencia impugnada. Además, declaró que la institución encargada de la obra de ampliación de la vía Vilcabamba-Quinara violentó el derecho de la Naturaleza a la existencia y al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. El eje de la argumentación de la Corte fue el principio precautorio. La carga de la prueba recayó sobre el Estado que debía probar que no hubo ningún impacto.<sup>66</sup> El 23 de marzo del año 2012 los demandantes interpusieron una Acción de Incumplimiento ante la Corte Constitucional de Ecuador porque el Gobierno de Loja había incumplido la sentencia de la Corte de 2011. Casi diez años después, el 28 de marzo de 2018 la Corte Constitucional mediante sentencia N. 012-18-SIS-CC negó la acción de incumplimiento porque en gran medida la sentencia había sido cumplida, según el informe de las autoridades.

Otro caso en el que la judicatura argumentó a favor de los derechos de los ríos es uno en el cual la Corte Constitucional ordenó la protección de los derechos

---

reconozcan los derechos de la naturaleza. Además, los operadores de las sentencias deben contar con herramientas concretas para aplicar los mandatos judiciales. Por ejemplo, las herramientas para implementar los tres derechos de la naturaleza contemplados en la Constitución de Ecuador: a la existencia, a la integridad ecológica y a la restauración. Lo que ocurre en la actualidad es que los operadores jurídicos están usando las herramientas disponibles del derecho ambiental y aplicándolas a los derechos de la naturaleza. Respecto a este tema, véase: VERNAZA ARROYO, Girard; y CUTIÉ MUSTELIER, Danelia, “Los derechos”, cit., p. 285.

<sup>65</sup> KAUFFMAN, Craig; y MARTIN, Pamela, “Can Rights”, cit., p. 140.

<sup>66</sup> CORDERO, David, “Perspectives of”, cit., p. 179.

del río Alpayacu, en Pastaza, para controlar la contaminación por empresas avícolas, porcícolas y agrícolas.<sup>67</sup> En el año 2021 la Corte Constitucional de Ecuador ratificó la sentencia de 19 junio de 2020, adoptada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, en el sentido de que los planes para extraer cobre y oro en un bosque nuboso protegido denominado Los Cedros eran inconstitucionales y violaban los Derechos de la Naturaleza, y aceptó la acción de protección propuesta por el GAD Municipal de Cotacachi.<sup>68</sup> En la sentencia No. 2167-21-EP del año 2022, los jueces reconocieron al río Las Monjas como sujeto de derechos.

A pesar de la indubitable proliferación de acciones a favor de la naturaleza que han llegado a las cortes ecuatorianas, los resultados no son tan alentadores en términos de desarrollo jurídico. Esta es la principal causa por la que precisamente se observan problemas de implementación de las sentencias. En efecto, VERNAZA Y CUTIÉ<sup>69</sup> señalan que:

*“las sentencias emitidas hasta el presente no contienen en realidad un desarrollo o delimitación jurisprudencial de los derechos de la naturaleza, ni una interpretación relevante de las disposiciones constitucionales.”*

En estas resoluciones, los derechos de la naturaleza son una categoría que se suma a los fundamentos del derecho ambiental (antropocéntrico) buscando reforzar la argumentación para incidir sobre la litis principal. Por lo demás, indican los autores mencionados, las sentencias se limitan a citar disposiciones constitucionales y escasa doctrina.<sup>70</sup>

### 3.5. Perú

En Perú no existen muchos casos sobre reconocimiento de subjetividad jurídica de la naturaleza y derechos concomitantes. Algunos precedentes normativos interesantes se acercan a la propuesta de protección del reconocimiento de los derechos de los ríos. Uno de ellos es la Ley 30722 (10.01.2018) que declara de interés nacional y necesidad pública la recuperación, conservación y protección de las aguas de la cuenca del río Huallaga, localizada entre los departamentos de Pasco, Huánuco y San Martín. En ese sentido, ordena la articulación

---

<sup>67</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ECUADOR. [Sentencia N° 023-18-SIS-CC, de 16 de mayo de 2018 \(Caso Nro. 0047-09-IS\)](#). (Fecha de último acceso: 05-09-2023).

<sup>68</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ECUADOR. [Sentencia N° 1149-19-JP/20](#), de 10 de noviembre de 2021. (Fecha de último acceso: 05-09-2023).

<sup>69</sup> VERNAZA ARROYO, Girard; y CUTIÉ MUSTELIER, Danelia, “Los derechos”, cit., p. 303.

<sup>70</sup> VERNAZA ARROYO, Girard; y CUTIÉ MUSTELIER, Danelia, “Los derechos”, cit., p. 303.

intersectorial para elaborar un Plan de acción para la recuperación, conservación y protección de las aguas de la cuenca del río Huallaga que sea desarrollado por las instituciones relacionadas con la gestión integrada del agua en dicha región.

En 2021 grupos ambientalistas y organizaciones indígenas presentaron al Congreso del Perú varios proyectos de ley que buscaban reconocer los derechos de la naturaleza. El Proyecto de Ley N° 08097/2020-CR<sup>71</sup> de Reforma Constitucional, presentado por un grupo de congresistas del Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad en el año 2021, buscaba reconocer a los ríos amazónicos como sujetos de derecho, para lo cual planteaba modificar el artículo 69° de la Constitución Política del Perú. Por otro lado, el proyecto de ley 06957/2020-CR<sup>72</sup>, dirigido a reconocer los derechos de la madre naturaleza, los ecosistemas y las especies, fue presentado por el Congresista de la República Lenin Fernando Bazán Villanueva del grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a instancias de una organización indígena amazónica. La evaluación realizada por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Tecnología del Congreso tomó en cuenta las opiniones contrarias emitidas por el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas básicamente referidas a la falta de concordancia de la propuesta con sistema normativo peruano. Finalmente, ambos proyectos de ley fueron archivados.

En la práctica, existen sólo dos ordenanzas a nivel provincial y distrital que reconocen los derechos de los ríos. En el año 2019, mediante Ordenanza Municipalidad Distrital de Orurillo N° 016-2019-MDO/A se reconoció a la madre agua *Yacu Unu Mama* como un ser viviente y sujeto de derechos dentro de la jurisdicción de la municipalidad distrital de Orurillo, en el departamento de Puno. La Ordenanza reconoce, entre otros, la sacralidad del Agua según la ontología de los pueblos indígenas para quienes *Yaku-Unu Mama* (expresión quechua) o Madre Agua es un ser vivo. El mismo año, mediante Ordenanza Municipal Provincial de la Provincia Melgar N° 018-2019-CMMPM/A, se reconoció a la cuenca del río Llallimayo, en el departamento de Puno, como sujeto de derecho con el fin de generar los mecanismos y estrategias que garanticen la conservación y gestión sostenible del agua en beneficio de la población y de los ecosistemas. El contenido de estas ordenanzas alude a dos aspectos: reconocer el significado cultural del agua para los pueblos Quechua y Aymara y garantizar la conservación y gestión sostenible del agua.

---

<sup>71</sup> [Proyecto de Ley de Reforma Constitucional 08097/2020-CR que Reconoce como Sujetos de Derecho a los Ríos Amazónicos.pdf](#)

<sup>72</sup> [Proyecto de ley 06957/2020-CR que busca reconocer los derechos de la madre naturaleza, los ecosistemas y las especies.pdf \(congreso.gob.pe\)](#)

En el primer caso, la ordenanza ensambla elementos del antropocentrismo y el ecocentrismo aludiendo a la subjetividad jurídica de la naturaleza, por un lado, y al derecho humano al medio ambiente, por otro. Por su parte, la Ordenanza Municipal aprobada el 23 de setiembre de 2019 en la Provincia de Melgar, departamento de Puno, fue promovida por el Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC) de la sede Ayaviri de la provincia de Melgar. Reconoció a la cuenca del río Llallimayo como sujeto de derecho para desarrollar políticas a favor de la gestión sostenible de la cuenca afectada por relaves mineros. Incluye fundamentos relacionados con el derecho ambiental, pero también articula los precedentes normativos y jurisprudenciales sobre los derechos de la naturaleza en Ecuador, Bolivia, Nueva Zelanda, India, y Colombia. Si bien esta norma recoge el desarrollo de los derechos de la naturaleza en el ámbito internacional, en los considerandos también ensambla el principio del Sumaq Kawsay, el derecho consuetudinario, el derecho al medio ambiente, así como el derecho y la jurisprudencia internacional y nacional.

En el ámbito del poder judicial a principios del año 2021 fue presentada una demanda de amparo en la que se solicita al Estado se reconozca el río Marañón y sus afluentes como sujeto de derecho. Mariluz Canaquiri Murayari y Emilse Flores Simon, indígenas Kukama de la Federación indígena Huaynakana Kamatahuara Kana, con el apoyo del Instituto de Defensa Legal (IDL), presentaron una acción de amparo ante el Juzgado Civil de Turno de la Corte Superior de Justicia de Loreto, indicando que el Río Marañón *“debe ser protegido especialmente en atención al valor espiritual que tiene para el pueblo indígena kukama.”*

Como fundamentos mencionan los artículos 2.19 y 89 de la Constitución y los artículos 5, 13 y 15 del Convenio 169 de la OIT y solicitan al juez reconozca los siguientes derechos al río Marañón: a) Derecho a fluir, el cual normalmente se entiende satisfecho asegurando un caudal necesario para garantizar un ecosistema saludable; a ejercer sus funciones esenciales con el ecosistema; b) Derecho a estar libre de toda contaminación; c) Derecho a alimentar y ser alimentado por sus afluentes; d) Derecho a la biodiversidad nativa; e) Derecho a la restauración y d) representación. La demanda sigue en curso. Esta acción de amparo representa la primera en Perú para que se reconozcan los derechos de un río y su cuenca hidrográfica.

#### 4. UNA MIRADA CRÍTICA

Hasta aquí hemos hecho un recuento del desarrollo de esta tendencia jurídica en varios países de Sudamérica. Teniendo en cuenta esta evidencia, toca revisar las críticas formuladas. Si bien la causalidad atribuida al modelo económico

antropocéntrico en la devastación ambiental está fuera de discusión, así como también lo está la advertencia del ecocentrismo sobre la crisis ambiental, algunas críticas han interpelado este paradigma. Desde la filosofía, IBÁÑEZ<sup>73</sup> (2012) formula interrogantes sobre sus implicancias en el marco de la justicia distributiva, y la forma cómo se aplicarían los principios de igualdad, necesidad y mérito para hacerla realidad. Si bien esta crítica es fundada, el marco de la justicia liberal desde donde se plantea es insuficiente para abarcar las funciones esenciales de la naturaleza.<sup>74</sup> Si reducimos la problemática de la justicia al ámbito distributivo liberal, se pierde de vista la integralidad de la problemática de los ecosistemas y las dimensiones de representación, reconocimiento y específicamente ecológica de la justicia devienen fútiles. De manera que este es un problema que requiere entender la justicia de forma multidimensional. Aun así, subsiste la cuestión de si el lenguaje de la justicia y los derechos es apropiado para desarticular una jerarquía liberal de derechos basada en el antropocentrismo.

La crítica del ecocentrismo apunta a los fundamentos antropocéntricos del derecho ambiental. Siguiendo esta lógica, al cambiar las normas antropocéntricas el problema debería resolverse. Lo cierto es que en aquellos países en los que se reconoció legalmente la subjetividad de la naturaleza a principios del siglo XXI -tales como Ecuador, Colombia y Bolivia- no se ha visto una mejora sustancial de la crisis ambiental que permita afirmar indubitablemente que la causa del problema fue diagnosticada correctamente y que el remedio fue apropiado.<sup>75</sup> Si bien el ecocentrismo atribuye acertadamente la causalidad del deterioro ambiental al modelo económico y la orientación del marco legal, también parece asumir que basta con insuflar la lógica ecocéntrica al derecho para que este funcione eficientemente. Es decir, reduce el derecho a la norma obliterando la influencia del poder en el funcionamiento concreto del derecho.

La norma en sí es importante, pero más o tanto lo es develar qué sucede en la implementación de las normas. El caso del río Riachuelo Matanza en Argentina es relevante. En el año 2008 la Corte Suprema resolvió desde el marco del derecho ambiental que se restaurara la salud del río cuyas aguas habían sido

---

<sup>73</sup> IBÁÑEZ, Franklin, “Repensar la Justicia desde la Ecología”, *Miscelánea Comillas*, 2012, Vol. 70, núm. 137, pp. 357-372.

<sup>74</sup> MÍGUEZ NÚÑEZ, Rodrigo, “Natura, danno”, cit., 380.

<sup>75</sup> KAUFFMAN, Craig; y MARTIN, Pamela, “Can Rights”, cit., p. 135; FUENTES, Mauro. *Los Derechos*, cit., p. 130; VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola, “Los Derechos”, cit., p. 35.

contaminadas por desechos industriales.<sup>76</sup> La implementación de dicha sentencia programática duró más de ocho años, durante los cuales se exigió a diferentes agencias estatales que cumplieran con los requerimientos de la sentencia.<sup>77</sup> Si bien uno puede pensar que este ejemplo ratifica la premisa del ecocentrismo respecto a la ineficiencia del derecho ambiental, lo cierto es que, en aquel tiempo la sentencia fue valorada como un ejemplo de eficiencia progresista en la protección de la naturaleza. Si el sistema económico causante de la degradación sigue funcionando y el poder subyacente no se controla por más perfecta que sea la norma ecocéntrica el resultado no será el esperado. El caso del río Atrato en Colombia no es muy distinto. Al año 2023, la sentencia de la Corte Constitucional emitida en 2016 lleva ya siete años en el proceso de ser implementada, si bien se han realizado algunos avances.<sup>78</sup> El ejemplo de Bolivia también es pertinente pues demuestra que existe un reconocimiento legal epidérmico de los derechos de la naturaleza que, a pesar de tener una resonancia internacional impresionante, ha permitido que proyectos extractivos sigan aprobándose y ejecutándose en desmedro del ambiente. Ello explica por qué la implementación sustantiva de este marco normativo ecocéntrico es cada vez más irreal.<sup>79</sup>

El proyecto ecocéntrico concibe el derecho como un instrumento político para el cambio social. Pero esta concepción se construye sobre la base de dicotomías: el derecho ambiental es ineficaz para defender la naturaleza porque es antropocéntrico; por lo tanto, si el derecho es ecocéntrico debería ser eficaz en la defensa de la naturaleza. Esta visión romántica y restringida del derecho y la concomitante visión armónica de la naturaleza dejan de lado el funcionamiento del poder. La ecología profunda identifica acertadamente la causalidad de la devastación de la naturaleza, pero falla atribuyéndole toda la responsabilidad al marco jurídico convirtiendo su análisis del derecho en una visión más bien naif. Esta visión del derecho tampoco identifica las fricciones internas de los productos legales ecocéntricos dejando en el limbo analítico las causas de su ineficiencia para transformar el “status quo”. Otro ámbito subestimado es el contenido y significado de los derechos de la naturaleza, las formas cómo se harían efectivos y su interpretación en otros sistemas jurídicos. Se asume que

---

<sup>76</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE ARGENTINA, *Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina sobre la demanda interpuesta por Beatriz Mendoza y 16 recurrentes por violación del derecho al Medio Ambiente y otros* (Expediente M. 1569 XL), 8 de julio de 2008.

<sup>77</sup> CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL, *La Corte Suprema ordenó a la ACUMAR que intensifique el cumplimiento de la sentencia que dispuso el saneamiento del Riachuelo*.

<sup>78</sup> VEGA, Yenny y PARRA, Nathalia, “El reconocimiento”, cit., p. 380. Se ha elaborado un plan de recuperación del río que debe implementarse adecuadamente; no obstante, el contexto de violencia y marginalización en esta región complica la tarea.

<sup>79</sup> VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola, “Los Derechos”, cit., p. 20.

las realidades y el significado jurídico de los derechos y de las doctrinas<sup>80</sup> en países bajo el sistema del Derecho Civil son comparables y compatibles con los del sistema jurídico Anglosajón. Asimismo, en búsqueda de un sustrato común se presume la afinidad del derecho indígena con los sistemas ya mencionados.

Por otro lado, la prescindencia de la historia del derecho en el análisis que hace la ecología profunda latinoamericana no contribuye a comprender la formación diacrónica del derecho en los países de Sudamérica. La interpretación lineal y orientalista de la historia impide distinguir los cambios y las continuidades en los sentidos jurídicos polifónicos atribuidos a la naturaleza. Esta polifonía debería identificarse incluso dentro de la historia legal de Occidente. Durante la época griega y romana se les atribuía personalidad moral inclusive a las estatuas.<sup>81</sup> HUMPHREY<sup>82</sup> señala que entre los griegos:

*“los procedimientos judiciales contra los animales se llevaban a cabo regularmente ante el tribunal de derecho ateniense conocido como Prytaneion [...] (Sin embargo) no fueron solo animales los que fueron procesados por los griegos; objetos inanimados también fueron llevados a la corte: un poste de la puerta por caer sobre un hombre y matarlo, una espada utilizada por un asesino, un carro que atropelló a un niño”.*

No es desconocido que durante la Edad Media:

*“no se establecieron diferencias entre el ser humano como sujeto y la naturaleza como objeto. Los vínculos entre animales, plantas, estrellas y hombres eran horizontales, brotando del parentesco y la identidad.”<sup>83</sup>*

Peter Oestmann<sup>84</sup>, historiador del derecho, llamó mi atención sobre una imagen del siglo XIV en la que cada animal tenía su propio “Wergeld”<sup>85</sup>: es decir, la sanción pecuniaria que se debía pagar por la muerte de un ser humano. Esta sanción era más que únicamente una compensación por daños; era una forma de reconocer la personalidad jurídica de estos animales. En los libros de derecho de los Germánicos en la época Franquista (500-800), así como en la cultura

<sup>80</sup> Las doctrinas relacionadas con el agua en los sistemas del Derecho Anglosajón y del Derecho Civil parten de premisas distintas. Pretender que son comparables es desconocer no sólo las diferencias culturales, sino también históricas, políticas, jurídicas y económicas.

<sup>81</sup> HUMPHREY, Nicholas, *The Mind made flesh: Essays from the frontiers of Psychology and Evolution*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

<sup>82</sup> HUMPHREY, Nicholas, *The Mind*, cit., p. 303.

<sup>83</sup> ZENT, Eglée, “Unfurling Western notions of nature and Amerindian alternatives”, *Ethics in Science and Environmental Politics*, 2015, Vol. 15, p. 110.

<sup>84</sup> Comunicación personal, 18 de mayo de 2023.

<sup>85</sup> El “Wergeld” de los animales aparece en una imagen publicada en “El Espejo Sajón” de 1225, fuente primaria del derecho del Medioevo europeo. En alemán se denomina “Sachsenspiegel.”

islandesa suele mencionarse esta sanción<sup>86</sup>. En la época medieval la preocupación genuina por la naturaleza se apoyó más en la superstición y la religión que en el pensamiento racional por miedo a la retaliación de la naturaleza.<sup>87</sup> Incluso en el siglo XVIII al reflexionar sobre la inmortalidad del alma, HUME<sup>88</sup> comparó a los animales con los humanos:

*“Los animales indudablemente sienten, piensan, aman, odian, quieren e incluso razonan, aunque de una manera más imperfecta que los hombres: ¿son sus almas también inmateriales e inmortales?”.*

Por lo demás, no pocas culturas más allá de Europa han seguido afirmando sus propias ontologías de la naturaleza por encima de la ilustración, el racionalismo, y su intento de hegemonizar el pensamiento antropocéntrico. Recurrir a la historia y la antropología para comprender estas lecturas diversas sobre la naturaleza<sup>89</sup> es una tarea imprescindible para desafiar el discurso sobre la hegemonía absoluta del pensamiento racional en la comprensión de la naturaleza, revelando los múltiples significados que coexistieron en distintas etapas de la historia.

En la actualidad, esta también parece ser la tendencia. En varios países se han aprobado normas ambientales que toman particularmente en cuenta las necesidades ecosistémicas. Ciertamente, la aprobación de una ley es siempre un espacio de contienda. No obstante, las preocupaciones ecosistémicas se están materializando. En lugar de ver el desarrollo de la ley en términos lineales, la historia demuestra que lo viejo generalmente coexiste con lo nuevo. Algo similar ha sucedido con los derechos de la naturaleza que incluye elementos del derecho ambiental y de las políticas de conservación.<sup>90</sup> En Colombia, por ejemplo, se comprobó cómo las sentencias de la Corte Constitucional anteriores a la del río Atrato (T-622), se caracterizaban principalmente por una orientación antropocéntrica; pero posteriormente el biocentrismo empieza a abrirse espacio y ambas aproximaciones conviven en algunos casos con preeminencia del ecocentrismo. Las sentencias de reconocimiento de los ríos Atrato y Tolima y de la Amazonía conjugan los derechos fundamentales humanos con los derechos de la naturaleza.<sup>91</sup> En un análisis de aproximadamente diez casos de la

---

<sup>86</sup> Comunicación personal, 18 de mayo de 2023.

<sup>87</sup> BARROS, Carlos, “The humanization of nature in the Middle Ages”, *The Medieval History Journal*, 2001, Vol. 4, núm. 2, p. 174.

<sup>88</sup> HUME, David, *Selected Essays*. Oxford, Oxford University Press, [(1777) 1998].

<sup>89</sup> Algunas normas y sentencias sobre la subjetividad de la naturaleza recogen ontologías y significados culturales de la naturaleza, pero muchas no lo hacen.

<sup>90</sup> HUFFMAN, James, Do Species and Nature have rights?, *Public Land Law Review*, 1992, Vol. 13, pp. 51-76.

<sup>91</sup> VEGA, Yenny y PARRA, Nathalia, “El reconocimiento”, cit., p. 356.

jurisprudencia colombiana, Vega y Parra (2021) demuestran que los argumentos de las cortes se sustentan inicialmente en el desarrollo del derecho al medio ambiente sano, luego incluyen el derecho de las generaciones futuras y los derechos de la naturaleza.

Esta tendencia se observa también a nivel internacional. En 2017, la Opinión Consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>92</sup> estableció que el derecho al medio ambiente sano tiene dimensiones individuales y colectivas con trascendencia intergeneracional. La Corte IDH afirmó que, como derecho autónomo, el medio ambiente debe protegerse porque tiene valor en sí mismo independientemente de su relación con los seres humanos. Asimismo, en 2019 la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de México<sup>93</sup> resolvió que el derecho a un medio ambiente sano incluye también a los ecosistemas cuyo valor es inherente. Como hemos visto en la revisión de la jurisprudencia en la sección anterior, la influencia también se ejerce en sentido inverso; es decir, desde el ecocentrismo hacia el derecho ambiental. Es claro que existe un proceso de retroalimentación, que, en derecho internacional se ha denominado “cross-fertilization.”<sup>94</sup> La teoría de los derechos de la naturaleza ciertamente ha sido influenciada por el desarrollo del Derecho Ambiental, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las políticas de conservación. En las sentencias sobre derechos de la naturaleza se observa el uso de la caja de herramientas del derecho ambiental para implementar los mandatos de las sentencias. Pero el derecho ambiental también ha incorporado premisas importantes de los derechos de la naturaleza. Aparentemente, lo que se está produciendo es una confluencia de la teoría de los derechos de la naturaleza y el derecho al medio ambiente sano.

Críticas importantes apuntan al desarrollo académico de la doctrina de los derechos de la naturaleza en los países de Sudamérica. Por un lado, se ha advertido un desarrollo doctrinal deficitario en la literatura académica sobre los derechos de la naturaleza y, por el otro, el desarrollo jurisdiccional de estos derechos no ha significado un avance plausible. VERNAZA Y CUTIÉ<sup>95</sup> señalan acertadamente que:

---

<sup>92</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, [Opinión Consultiva 23/17, 2017](#) (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

<sup>93</sup> CORTE SUPREMA DE MÉXICO. Acción de Protección en revisión 307/2016 resuelta en sesión de 14 de noviembre de 2018.

<sup>94</sup> SLAUGHTER, Anne, “A typology of transjudicial communication”, *University of Richmond Law Review*, 1994, Vol. 29: 99-137. Ciertamente, no hay que perder de vista que la *cross-fertilization* tiene sus límites. Véase también GEERTZ, Clifford, *Local Knowledge*. New York, Basic Books, 1983.

<sup>95</sup> VERNAZA ARROYO, Girard; y CUTIÉ MUSTELIER, Danelia, “Los derechos”, cit., p. 289.

*“son escasos los estudios que se dedican al análisis técnico-jurídico, exhaustivo y especializado sobre las principales implicaciones teóricas o prácticas de la protección de los derechos de la naturaleza en sede judicial, o del funcionamiento de las garantías jurídicas o sociales para alcanzar su efectividad.”*

Ello genera una serie de errores conceptuales - tales como la falta de claridad analítica sobre el sujeto de derecho o la diferencia entre titularidad y subjetividad jurídica- que el debate jurídico no ha superado. La discusión de estos aspectos suele producirse en la dinámica interna de las cortes, lo que se expresa en los votos concurrentes de ciertos jueces. Por ejemplo, en el caso del Bosque Los Cedros (2021) dos juezas de la Corte Constitucional de Ecuador expresan su desacuerdo con la falta de argumentación de la Corte para establecer que dicho ecosistema específico sea titular de derechos en lugar de adoptar la protección establecida constitucionalmente a los ecosistemas en general.<sup>96</sup> La mayoría de la doctrina sobre los derechos de la naturaleza tampoco ha intentado sumergirse en las sentencias y normas para analizar su contenido, sino que se ha quedado en la epidermis sin exigir más de ellas. En el mismo sentido, se advierte un desinterés por analizar las consecuencias de importar doctrinas jurídicas de países del sistema anglosajón a países bajo el sistema del Derecho Civil<sup>97</sup> o las posibles disfonías entre el derecho indígena y aquellos sistemas jurídicos.

Salvo excepciones,<sup>98</sup> no se analiza el momento posterior a la sentencia o norma, ni la implementación, los problemas de eficiencia que se generan en esta etapa, o el contenido de las decisiones judiciales o de las normas. Los ecocentristas consideran que el derecho ambiental naturaliza la degradación ambiental y es ineficiente para defender a la naturaleza, y de cierta manera no les falta razón, pero no hacen una evaluación de la eficiencia de las normas ecocéntricas ni de las sentencias que reconocen los derechos de la naturaleza. Se entiende que la crítica ecocéntrica al derecho ambiental se relaciona específicamente con la función de imaginar la realidad que cumple el derecho.<sup>99</sup> Es decir, la forma cómo el derecho ambiental imagina la realidad deja fuera del marco de evaluación aspectos ecosistémicos que son fundamentales para evitar la debacle

<sup>96</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ECUADOR. [Sentencia N° 1149-19-JP/20](#), de 10 de noviembre de 2021. (Fecha de último acceso: 05-09-2023).

<sup>97</sup> Son críticas, por ejemplo, las diferencias entre doctrinas sobre los derechos de agua en ambos sistemas.

<sup>98</sup> Por ejemplo, RODRÍGUEZ GARAVITO, César: *Respuesta de*, cit., p. 2; VEGA, Yenny y PARRA, Nathalia, “El reconocimiento”, cit., p. 388; GARCÍA PACHÓN, María del Pilar e HINESTROZA CUESTA, Lisneider, “El reconocimiento”, cit., p. 1.

<sup>99</sup> GEERTZ, Clifford, *Local Knowledge*. New York, Basic Books, 1983; SANTOS, [Boaventura de Sousa](#), *Towards a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York, Routledge, 1995. Aquí se abre todo un universo de preguntas relacionadas con la comparabilidad de los sistemas jurídicos que es importante tener en cuenta, pero que no desarrollaremos en este artículo.

ambiental y lo hace por priorizar actividades económicas críticas para los Estados. No obstante, para comprobar si la teoría de la subjetividad jurídica de la naturaleza realmente implica un cambio es necesario realizar una evaluación sobre la eficiencia de normas o sentencias que usan dicha teoría.<sup>100</sup> En todos los casos se debe contar con una línea de base del problema concreto y un diagnóstico de lo que pasó después de que se implementó la resolución o norma. Esta tarea no es nada simple.<sup>101</sup> Por tanto, la acusación de ineficiencia es muy difícil de contestar cuando el aspecto evaluado, los parámetros, e indicadores no están claros y tampoco se controlan los factores de comparación. Varias sentencias resueltas con base en el derecho ambiental resultaron ser favorables a la naturaleza, y su implementación tomó un tiempo similar al que tomaron algunas sentencias ecocéntricas o de la “jurisprudencia de la tierra.” Aparentemente, es el abuso y el poder los que determinan la ineficiencia del derecho ambiental.

En no pocas demandas por el reconocimiento de la subjetividad jurídica, como la del río Vilcabamba en Ecuador, se aprecian pretensiones jurídicas antropocéntricas detrás de la demanda principal.<sup>102</sup> En Ecuador, por ejemplo:

*“lo que sí se ha producido es el uso de los derechos de la naturaleza como elemento adicional a las formas tradicionales de protección del ambiente y los recursos naturales, así como para hacer valer otros intereses, económicos, patrimoniales o derechos relacionados con el ambiente.”<sup>103</sup>*

Esta constatación reafirma la idea de que más que un giro ecocéntrico, con esta tendencia jurídica se ha producido un ensamblaje de aproximaciones desde el

---

<sup>100</sup> Para evaluar esta tendencia jurídica podemos empezar por preguntarnos ¿Cómo se mide la eficiencia de las normas y decisiones judiciales sobre los derechos de la naturaleza? ¿qué factores se evalúan? El contenido de las normas, el contenido de la acción legal, el funcionamiento del sistema judicial, la argumentación de los demandantes, si la sentencia (o la norma) y su aplicación resolvió el problema demandado, si fueron útiles los instrumentos del derecho ecocéntrico para operativizar la sentencia, si el tiempo para resolver el conflicto fue adecuado, etc.

<sup>101</sup> Delimitar y especificar el aspecto evaluado en términos de eficiencia es fundamental para una crítica concernida. Por otro lado, cabe preguntarse ¿Cómo se compara un caso resuelto con el derecho ecocéntrico con otro caso resuelto con el derecho ambiental? La comparación es muy compleja porque los parámetros no son iguales. Para que la comparación funcione todos los factores deberían ser equiparables y no lo son. Ni siquiera lo son en el mismo caso porque se debería demostrar que la situación ambiental mejoró única y exclusivamente por la aplicación de la norma y por ningún otro factor extra-normativo más. La determinación de los indicadores también tiene que considerar aspectos no necesariamente cuantitativos, lo cual añade un nivel más de complejidad.

<sup>102</sup> VERNAZA ARROYO, Girard; y CUTIÉ MUSTELIER, Danelia, “Los derechos”, cit., p. 285.

<sup>103</sup> VERNAZA ARROYO, Girard; y CUTIÉ MUSTELIER, Danelia, “Los derechos”, cit., p. 306.

derecho al medio ambiente y los derechos de la naturaleza. En la práctica, la defensa de la naturaleza en los países de América del Sur se viene desarrollando mediante una arquitectura legal híbrida que recoge preocupaciones ecocéntricas y elementos e instrumentos del derecho ambiental.

## 5. CONCLUSIONES

Este artículo explora el desarrollo de la teoría y práctica de los derechos de la naturaleza en países de América del Sur, para lo cual intentamos responder las siguientes preguntas: ¿Se produce y de qué manera un giro ecocéntrico en las normas y sentencias existentes sobre la subjetividad jurídica de la naturaleza en los países de Sudamérica? ¿Cómo ha contribuido la subjetividad jurídica de la naturaleza a resolver el problema de la degradación ambiental? ¿Cuáles son los desafíos que enfrenta esta tendencia jurídica en los países sudamericanos? Para responderlas, analizamos la producción académica, los casos de reconocimiento de la subjetividad de la naturaleza -particularmente de las cuencas hidrográficas y ríos- en varios países de Sudamérica, y las críticas formuladas a esta teoría.

El estudio de la literatura sobre el ecocentrismo y los derechos de la naturaleza en América del Sur revela una estructura que parte del análisis de la crisis ambiental que atribuyen a la orientación antropocentrista del modelo económico liberal y del derecho. Frente a ello, el ecocentrismo propone un cambio de paradigma filosófico y jurídico que los ecologistas políticos denominan “giro ecocéntrico” y que será posible sólo con la participación activa de poblaciones vulnerables afectadas por la degradación ambiental. El giro ecocéntrico implica dos movimientos. Por un lado, se propone un cambio epistémico que problematice la filosofía del antropocentrismo para transitar hacia el ecocentrismo, y, por otro, se plantea un giro jurídico; es decir, la transformación del derecho y su orientación antropocéntrica para reconocer la subjetividad de la naturaleza y sus derechos como parte del proyecto de la justicia ambiental.

En la actualidad esta propuesta se ha traducido en aproximadamente cien normas y resoluciones que reconocen oficialmente a la naturaleza como sujeto jurídico con derechos en varias regiones del mundo. En América del Sur esto ha ocurrido en países como Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, entre otros. En este artículo hemos analizado las normas y sentencias sobre los derechos de la naturaleza - con particular énfasis en los derechos de los ríos y fuentes de agua - emitidas en los países mencionados.

En Argentina los derechos de la naturaleza han sido reconocidos particularmente a nivel subnacional (provincial o distrital) emulando de alguna

manera lo sucedido en Estados Unidos. En Argentina se encontraron algunos casos incipientes de reconocimiento de la subjetividad de la naturaleza, pero también hay casos importantes de defensa del derecho al medio ambiente sano mediante el derecho ambiental. Tanto los procesos resueltos mediante el derecho ambiental como los resueltos mediante la teoría de la subjetividad jurídica de la naturaleza usan los instrumentos del derecho ambiental, y, usualmente, tienen un tiempo de duración similar. A nivel constitucional, Ecuador reconoce el carácter jurídico de la naturaleza en varios artículos de la Constitución. En este país el reconocimiento constitucional ha facilitado el desarrollo de los derechos de la naturaleza principalmente a nivel judicial y a nivel normativo regional. No obstante, pocos casos en el ámbito judicial han sido exitosos. Por su parte, en Bolivia el reconocimiento legal de la subjetividad de la madre tierra aparenta ser epidérmico en la medida que no ha desalentado la continuación de proyectos extractivos. Los pocos casos que existen a nivel judicial ensamblan la teoría de los derechos de la naturaleza con el derecho al medio ambiente. A diferencia de Bolivia, en Colombia se ha encontrado un número creciente de procesos de reconocimiento de la naturaleza como sujeto jurídico, particularmente las cuencas hidrográficas y los ríos, pero también existe un alto porcentaje de casos fallidos generalmente por problemas procesales. En Perú sólo existen dos normas a nivel distrital y provincial donde se reconocen los derechos de los ríos, una de las cuales reconoce el significado cultural del agua y la otra responde más bien a una necesidad de gestión sostenible del río.

En suma, el análisis de estas normas y jurisprudencia sobre los derechos de la naturaleza, y, en específico, de los ríos y fuentes de agua, no encuentra una ruptura radical con el antropocentrismo, sino más bien diversas formas de amalgamar la teoría de la subjetividad jurídica de la naturaleza con los postulados e instrumentos del derecho ambiental.

Este éxito relativo del ecocentrismo y los derechos de la naturaleza en América del Sur puede responder a distintas causas, no obstante, una de ellas ciertamente apunta a la falta de desarrollo doctrinario, instrumento fundamental para los operadores del derecho. A su vez, ello determina el escaso desarrollo jurídico de las sentencias y resoluciones judiciales, dado que se postergan discusiones fundamentales que podrían evitar fricciones jurídicas en los ordenamientos legales antropocéntricos de los países en los que se inserta este reconocimiento (i.e., la conceptualización de los derechos de la naturaleza, la discusión sobre titularidad vs. Subjetividad, etc.). La base dicotómica de la que parte la teoría de los derechos de la naturaleza (ecocentrismo vs. Antropocentrismo)<sup>104</sup> está

---

<sup>104</sup> Véase DE LUCIA, Vito, “Beyond anthropocentrism and ecocentrism: a biopolitical reading of environmental law”, *Journal of Human Rights and the Environment*, 2017, Vol. 8, núm. 2, pp. 181-202.

asociada con una concepción naif del funcionamiento del derecho, en tanto el análisis del ecocentrismo se reduce a la norma o resolución que reconoce a la naturaleza dejando de lado el derecho vivo o la implementación de la norma, revelando así un desconocimiento de la complejidad del funcionamiento real del derecho. A ello se añade la prescindencia de la historia del derecho en el análisis, lo que impide comprender la densidad y polifonía del derecho en el tiempo.

Finalmente, más que un giro ecocéntrico (epistémico y jurídico), lo que el análisis de las normas y sentencias revela es una confluencia de formas jurídicas de defensa de la naturaleza. Por un lado, el derecho ambiental orientado hacia el antropocentrismo está evolucionando en una dirección ecocéntrica (caudales, etc). Pero también observamos cómo los jueces recurren a los instrumentos jurídicos del derecho ambiental en las sentencias de reconocimiento de la subjetividad jurídica de la naturaleza. Ello es evidente en varias normas y resoluciones judiciales de reconocimiento de derechos de los ríos en América del Sur que combinan el derecho al medio ambiente y los derechos de la naturaleza.

Sin negar la importancia de la concientización sobre la crisis ambiental generada por el discurso ecocentrista y el impulso que ha significado para la defensa de la naturaleza, comprobamos que el desarrollo jurídico de la subjetividad de la naturaleza no ha respondido necesariamente a las expectativas de sus defensores. El análisis realizado de las normas y resoluciones sobre el tema demuestra que los operadores legales optan por el ensamblaje de los derechos de la naturaleza y el derecho al medio ambiente de manera que ello permita una convivencia transitoria en un entorno jurídico mayormente antropocéntrico. Finalmente, este estudio nos advierte sobre la necesidad de tomar en cuenta la complejidad del derecho, la importancia del desarrollo doctrinario y jurisprudencial y los procesos de implementación de las normas.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Alberto. La Naturaleza como sujeto de derechos. *Semanario Peripecias*, 2008, núm. 87, pp. 12-24.

ASAMBLEA NACIONAL. REPÚBLICA DEL ECUADOR. Código Orgánico del Ambiente, 2017. Disponible en: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2017/04/CODIGO-ORGANICO-DEL-AMBIENTE.pdf>, (Fecha de último acceso: 20-10-2023).

- BARROS, Carlos. The humanization of nature in the Middle Ages. *The Medieval History Journal*, 2001, Vol. 4, núm. 2, pp. 149-178.
- BERGER, Mauricio. El Poder Constituyente de la Justicia Ambiental o la Constitucionalización de la Lex Mercatoria a través de la Governance. *Pluralismo jurídico, Constitucionalismo Latino-Americano, Buen Vivir y os Direitos da Natureza*. III Congreso Internacional, (org. COAVILLA, María; y RENK, Arlene), Sao Leopoldo, Karywa, 2018, Vol. II, ebook, pp. 9-19.
- BONILLA, Daniel. Los derechos de la naturaleza: su arquitectura conceptual. *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales*, 2022, núm. 4, Set-Dic, pp. 70-108.
- BORRÁS, Susana. New transitions from human rights to the environment to the rights of nature. *Transnational Environmental Law*, 2016, Vol. 5, núm. 1, pp. 113-143.
- CALZADILLA, Paola; Y KOTZÉ, Louis. Living in harmony with nature? A critical appraisal of the rights of Mother Earth in Bolivia. *Transnational Environmental Law*, 2018, Vol. 7, núm. 3, pp. 397-424.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, CONGRESO ARGENTINO. *Proyecto de Ley: Derechos de la Naturaleza*. Disponible en: <https://ecojurisprudence.org/es/iniciativas/argentina-derecho-de-la-naturaleza-ley/> (Fecha de último acceso: 28-07-2023)
- CÁMARA DE DIPUTADOS, CONGRESO ARGENTINO. Proyecto de Ley: Protección de los Derechos de la Naturaleza. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/6118-D-2020.pdf> (Fecha de último acceso: 28-07-2023).
- CARRUTHERS, David (Editor). *Environmental justice in Latin America: problems, promise, and practice*. Cambridge, Massachusetts London, England: The MIT Press, 2008.
- CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL. *Protección de los humedales en un fallo de la Corte*, 2019. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-35126-Proteccion-de-los-humedales-en-un-fallo-de-la-Corte.html> (Fecha de último acceso: 17-08-2023).
- CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL. *La Corte Suprema ordenó a la ACUMAR que intensifique el cumplimiento de la sentencia que dispuso el*

*saneamiento del Riachuelo*, 27 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-24507-La-Corte-Suprema-orden--a-la-ACUMAR-que-intensifique-el-cumplimiento-de-la-sentencia-que-dispuso-el-saneamiento-del-Riachuelo.html> (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Proyecto de Ley de Reforma Constitucional 08097/2020-CR que Reconoce como Sujetos de Derecho a los Ríos Amazónicos*, 2020. Disponible en: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL08097-20210716.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL08097-20210716.pdf)

- *Proyecto de Ley 06957/2020-CR que busca reconocer los derechos de la Madre Naturaleza, los ecosistemas y las especies*, 2020. Disponible en: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Dictámenes/Proyectos\\_de\\_Ley/06957DC19MAY20210517.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/06957DC19MAY20210517.pdf)

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Acción de Amparo de la Personería Municipal de Ibagué contra el Estado y otros por derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, por actividades mineras en las cuencas de los ríos Combeima, Coello y Cocora*, 14 de setiembre de 2020. Disponible en: <https://www.kavilando.org/images/stories/documentos/sentencia-2da-instancia-Rio-combeima-coello.pdf> (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

CONSEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE SANTA FE, ARGENTINA. *Ordenanza N°12541 que Prohíbe el Glifosato. Expediente N° CO-0062-01489129-5 adj. CO-0062-01486894-7*. Disponible en: [https://www.concejosantafe.gov.ar/wp-content/uploads/Ordenanza/Ordenanza\\_12541.pdf](https://www.concejosantafe.gov.ar/wp-content/uploads/Ordenanza/Ordenanza_12541.pdf) (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

CONSEJO MUNICIPAL DE ROSARIO, ARGENTINA. *Proyecto de Declaración de Interés Público y Apoyo del HCM del Consejo Municipal de Rosario para que el Río Paraná y los Humedales tengan Personería Jurídica (Expte. 255.740-F-2020, C.M.)*. Disponible en: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload1049.pdf> (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

CORDERO, David. Perspectives of the Rights of Nature in Ecuador. *Une personnalité juridique pour le Fleuve Saint-Laurent et les Fleuves du monde*, (editores VEGA, Yenny; y TURP, Daniel). Montreal, LES EDITIONS JFD, 2021, pp. 177-200.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Sentencia sobre el río Atrato* (T622-16), 2016. Disponible en: [https://archivo.minambiente.gov.co/images/Atencion\\_y\\_participacion\\_al\\_ciudadano/sentencia\\_rio\\_atrato/Sentencia T-622-16. Rio Atrato.pdf](https://archivo.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/sentencia_rio_atrato/Sentencia_T-622-16_Rio_Atrato.pdf)

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión Consultiva 23/17*, 2017. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf) (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE ARGENTINA. *Fallos Relevantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2003-2016*, segunda edición, 2016. Disponible en: [https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=relevantes2003\\_2016](https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=relevantes2003_2016) (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

- *Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina sobre la demanda interpuesta por Beatriz Mendoza y 16 recurrentes por violación del derecho al Medio Ambiente y otros* (Expediente M. 1569 XL), 8 de julio de 2008. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/jurisprudencia/sentencia-la-corte-suprema-justicia-la-nacion-argentina-expediente-m-1569-xl> (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA. *Sentencia en Casación de la Corte Suprema de Justicia de Colombia sobre el caso Parque Nacional Natural Las Hermosas-Gloria Valencia de Castaño* (N° STL510-2021), 2021. Disponible en: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2021/02/STL510-2021.pdf>, (Fecha de último acceso: 28-07-2023).

- *Sentencia que revoca la sanción contra el presidente Iván Duque por fallo sobre Parque de Los Nevados* (Fecha: 30.06.2022). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2022/02/10/toxicidad%20ago%20de%20tota.pdf>, (Fecha de último acceso: 28-07-2023).

CORTE SUPREMA DE MÉXICO. *Acción de Protección en revisión 307/2016*, resuelta en sesión de 14 de noviembre de 2018. Disponible en:

[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2018-11/AR-307-2016-181107.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-11/AR-307-2016-181107.pdf) (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

DE LUCIA, Vito. Beyond anthropocentrism and ecocentrism: a biopolitical reading of environmental law. *Journal of Human Rights and the Environment*, 2017, Vol. 8, núm. 2, pp. 181-202.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA. *Solicitud de insistencia, acción de tutela instaurada por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios y por la Procuradora 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Boyacá contra el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros - Expediente T-8.507.751*, (Fecha: 03.02.2022). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2022/02/10/toxicidad%20ago%20de%20tota.pdf>, (Fecha de último acceso: 28-07-2023).

DEJUSTICIA, COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, UNIVERSIDAD LOS ANDES. *Informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia del grupo de 25 niños, niñas y jóvenes accionantes; y de las organizaciones de la sociedad civil Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia-, Comisión Colombiana de Juristas - CCJ- y Clínica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes -MASP*, 20 de Octubre de 2020. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-de-seguimiento-a-sentencia-de-deforestacion-y-cambio-climatico.pdf> (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

FERNÁNDEZ, Cristian. Los derechos constitucionales de la naturaleza en Argentina. *PAPELES del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral*, Argentina, 2022, Vol. 13, núm. 24, pp. 35-48.

FRANCE 24, REPORTEROS. *El Río Atrato y su Lucha contra la Minería Ilegal*, 22 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.france24.com/es/programas/reporteros/20221122-el-atrato-en-colombia-un-r%C3%ADo-con-derechos-vulnerados> (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

FUENTES SAEN DE VITERI, Mauro. *“Los Derechos de la Naturaleza: fundamentos, teoría constitucional y exigibilidad jurisdiccional en el Ecuador”*. Tesis para Optar el Grado Académico de Doctor en Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2022.

- GARCÍA PACHÓN, María del Pilar e HINESTROZA CUESTA, Lisneider. “El reconocimiento de los recursos naturales como sujetos de derechos. Análisis crítico sobre los fundamentos y efectividad de la sentencia del río Atrato”, en: *Reconocimiento de la naturaleza y de sus componentes como sujetos de derechos*, (Ed. MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2020.
- GEERTZ, Clifford. *Local Knowledge*. New York, Basic Books, 1983.
- GUDYNAS, Eduardo. *Derechos de la Naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Lima, PDTG, REDGE, COOPER ACCIÓN, CLAES. 2014.
- GUZMÁN JIMÉNEZ, Luis. Análisis de efectividad de la sentencia T-622/16 ¿Sentencia estructural-dialógica? *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. Nueva Época*, 2022, Vol. 16, núm. 49, pp. 213-222.
- HUFFMAN, James. Do Species and Nature have rights? *Public Land Law Review*, 1992, Vol. 13, pp. 51-76.
- HUME, David. *Selected Essays*. Oxford, Oxford University Press, [(1777) 1998].
- HUMPHREY, Nicholas. *The Mind made flesh: Essays from the frontiers of Psychology and Evolution*. Oxford, Oxford University Press, 2002.
- HUNT, Alan. The Theory of Critical Legal Studies. *Oxford Journal of Legal Studies*, 1986, Vol. 6, núm. 1, pp. 1-45. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/764467> (Fecha de último acceso: 29-07-2023).
- IBÁÑEZ, Franklin. Repensar la Justicia desde la Ecología. *Miscelánea Comillas*, 2012, Vol. 70, núm. 137, pp. 357-372.
- ISQUIERDO MONTEIRO, Nathielen; ABRÃO PONTES, Thais; WIENKE, Felipe. Reflexões Sobre a Perspectiva da Natureza como Sujeito de Direitos: Contribuição para uma Visão Biocêntrica. *Pluralismo Jurídico, Constitucionalismo Latino-Americano, Buen Vivir e os Direitos da Natureza*, III Congresso Internacional. (Organizadoras: org. COAVILLA, María; y RENK, Arlene), Vol. 2, ebook, São Leopoldo, Karywa, 2018, pp. 20-32.
- JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO ORAL DE SOGAMOSO. Sentencia sobre la Acción de Tutela sobre el Lago de Tota (ST-0047), 2020. Disponible en:

<http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload1051.pdf>, (Fecha de último acceso: 17-10-2023).

KAUFFMAN, Craig; y MARTIN, Pamela. Can Rights of Nature Make Development More Sustainable? Why Some Ecuadorian Lawsuits Succeed and Others Fail. *World Development*, 2017, núm. 92, pp. 130-142.

LA CAPITAL. *Es de interés municipal la propuesta para declarar persona jurídica al Paraná y los humedales*, 2020. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/es-interes-municipal-la-propuesta-declarar-persona-juridica-al-parana-y-los-humedales-n2626517.html> (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

MARTÍNEZ, Esperanza; y ACOSTA, Alberto. Los Derechos de la Naturaleza como Puerta de Entrada a Otro Mundo Posible. *Revista Direito e Práxis*, 2017, pp. 2927-2961.

MARTINEZ-ALIER, Joan; BAUD, Michiel; y SEJENOVICH, Héctor. Origins and Perspectives of Latin American Environmentalism. *Environmental Governance in Latin America*, (editores DE CASTRO, Fabio; HOGENBOOM, Bárbara; BAUD, Michiel), Hampshire, New York, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 29-57.

MONTEAGUDO, Cecilia y HUYHUA, Sheyla. Los derechos de la naturaleza y la necesidad de transitar hacia una nueva ontología. *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, núm. 11, 2023, A-005. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/Kawsaypacha/article/view/26571> (Fecha de último acceso: 05-09-2023).

MÍGUEZ NÚÑEZ, Rodrigo. Natura, danno, soggetti. Riflessioni in tema di giustizia ecologica. *Corti supreme e salute*, 2019, núm. 2, pp. 367-384.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Nuestro futuro común"* (Informe Brundtland), 1987.

PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. *Caso: "Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales y Otros Contra GCBA Sobre Amparo"*, Expte. A2174-2015/0 (fecha: 21. 10. 2015). Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/6118-D-2020.pdf> (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

PUTZER, Alex; LAMBOOY, Tineke; JEURISSEN, Ronald; y KIM, Eunsu  
Putting the rights of nature on the map. A quantitative analysis of rights  
of nature initiatives across the world. *Journal of Maps*, 2022, Vol. 18, núm.  
1, pp. 89-96, DOI: [10.1080/17445647.2022.2079432](https://doi.org/10.1080/17445647.2022.2079432)

REPÚBLICA DE BOLIVIA. Ley de Derechos de la Madre Tierra. Ley N° 071,  
Ley de 21 de Diciembre de 2010. Disponible en:  
[http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-  
legal/Ley%20N%C2%B0%20071%20DERECHOS%20DE%20LA%20  
OMADRE%20TIERRA.pdf](http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20071%20DERECHOS%20DE%20LA%20MADRE%20TIERRA.pdf) (Fecha de último acceso: 17-08-2023).

- Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. Ley  
n° 300, Ley de 15 de Octubre de 2012. Disponible en:  
[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/FAO-  
countries/Bolivia/docs/Ley\\_300.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Bolivia/docs/Ley_300.pdf), (Fecha de último acceso: 17-08-  
2023).

REPÚBLICA DE ECUADOR. Reglamento al Código Orgánico del Ambiente,  
Decreto Ejecutivo 752. Disponible en:  
[https://site.inpc.gob.ec/pdfs/lotaip2020/REGLAMENTO%20AL%20  
0CODIGO%20ORGANICO%20DEL%20AMBIENTE.pdf](https://site.inpc.gob.ec/pdfs/lotaip2020/REGLAMENTO%20AL%20CODIGO%20ORGANICO%20DEL%20AMBIENTE.pdf), (Fecha  
de último acceso: 20-10-2023).

RODRÍGUEZ GARAVITO, César. *Respuesta de los 25 accionantes respecto del  
cumplimiento que las entidades accionadas han dado a las órdenes impartidas en la  
sentencia STC 4360 de 2018 proferida por la Corte Suprema de Justicia el 5 de  
abril de 2018*, 2020. Disponible en: [https://www.dejusticia.org/wp-  
content/uploads/2019/04/5-de-abril-de-2019-Respuesta-de-los-25-  
accionantes-respecto-del-cumplimiento-que-las-entidades-accionadas-  
han-dado-a-las-%C3%B3rdenes-impartidas-en-la-sentencia-STC-4360-  
de-2018.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/5-de-abril-de-2019-Respuesta-de-los-25-accionantes-respecto-del-cumplimiento-que-las-entidades-accionadas-han-dado-a-las-%C3%B3rdenes-impartidas-en-la-sentencia-STC-4360-de-2018.pdf), (Fecha de último acceso: 01-06-2023).

ROJAS, Fernanda. “Consejo de Estado modificó el Fallo sobre Explotación  
Minera en ríos Combeima, Coello y Cocora,” *El Olfato*, 2 de Octubre de  
2020. Disponible en:  
[https://www.elolfato.com/medioambiente/consejo-de-estado-  
modifico-el-fallo-sobre-explotacion-minera-en-rios-combeima-coello-y](https://www.elolfato.com/medioambiente/consejo-de-estado-modifico-el-fallo-sobre-explotacion-minera-en-rios-combeima-coello-y),  
(Fecha de último acceso: 17-08-2023).

SÁNCHEZ JARAMILLO, Johana. Colombia: la naturaleza como sujeto de  
derechos entre el activismo y la contención. *Novum Jus*, 2022, Vol. 16,  
núm. 3, pp. 189-218.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Towards a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. New York, Routledge, 1995.

SLAUGHTER, Anne. A typology of transjudicial communication. *University of Richmond Law Review*, 1994, Vol. 29, pp. 99-137.

SVAMPA, Maristella. Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial. *La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*, (coord. ALIMONDA, Héctor), Buenos Aires, Clacso, 2011, pp. 181-215.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ECUADOR. Sentencia N° 023-18-SIS-CC, de 16 de mayo de 2018 (Caso Nro. 0047-09-IS). Disponible en: [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcnBldGE6J2FsZnJlc2NvJywgdxVpZDonZjM3NTM2MmUtN2U2MS00NTU1LWlzMWltNTAxMzZkYmM3MTg5LnBkZid9](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J2FsZnJlc2NvJywgdxVpZDonZjM3NTM2MmUtN2U2MS00NTU1LWlzMWltNTAxMzZkYmM3MTg5LnBkZid9) (Fecha de último acceso: 05-09-2023).

- Sentencia N° 1149-19-JP/20, de 10 de noviembre de 2021. Disponible en:

[http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic2MmE3MmIxNy1hMzE4LTQyZmMtYjlkOS1mYzYzNWE5ZTAwNGYucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic2MmE3MmIxNy1hMzE4LTQyZmMtYjlkOS1mYzYzNWE5ZTAwNGYucGRmJ30=)  
(Fecha de último acceso: 05-09-2023).

UNGER, Roberto. *The critical legal studies movement: another time, a greater task*. Brooklyn, New York, Verso Books, 2015, p. 224.

VEGA, Yenny y PARRA, Nathalia. Nature as a subject of rights: a mechanism to achieve environmental justice in the Atrato River case in Colombia. *Extractive industries and human rights in an era of global justice. New ways of resolving and preventing conflicts*, (editores MANIRABONA, Amisi; Y VEGA, Yenny), Toronto, LexisNexis, 2019, pp. 127-161.

- El reconocimiento de los Ríos y la Naturaleza colombiana como sujeto de derechos. *Une personnalité juridique pour le Fleuve Saint-Laurent et les Fleuves du monde*, (editores VEGA, Yenny; y TURP, Daniel), Montreal, Les Editions JFD, 2021, pp. 333-388.

VERNAZA ARROYO, Girard; y CUTIÉ MUSTELIER, Danelia. Los derechos de la naturaleza desde la mirada de los jueces en Ecuador. *Revista IUS*, 2022, Vol. 16, núm. 49, pp. 285-311.

VILLAVICENCIO CALZADILLA, Paola. Los Derechos de la Naturaleza en Bolivia: Un Estudio a más de una Década de su Reconocimiento. *REVISTA CATALANA DE DRET AMBIENTAL*, 2022, Vol. XIII, Núm. 1, pp. 1–40.

- y KOTZÉ, Louis. Living in harmony with nature? A critical appraisal of the rights of Mother Earth in Bolivia. *Transnational Environmental Law*, 2018, Vol. 7, *núm.* 3, pp. 1-28.

ZAFFARONI, Eugenio. *La Pachamama y el Humano*. Buenos Aires, Ediciones Colihue; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2011.

ZENT, Egleé. “Unfurling Western notions of nature and Amerindian alternatives”. *Ethics in Science and Environmental Politics*, 2015, Vol. 15, pp. 105-123.

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de diciembre de 2023*

**“APLICACIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA  
NORMATIVA FOTOVOLTAICA VALENCIANA \*\*”**

“IMPLEMENTATION AND FUTURE PROSPECTS OF THE  
VALENCIAN PHOTOVOLTAIC REGULATION”

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

**Doi:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.351>

**Fecha de recepción:** 28/11/2023

**Fecha de aceptación:** 29/11/2023

**Resumen:**

En este trabajo se hace balance de la aplicación de la normativa fotovoltaica valenciana relativa a la implantación de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, así como de la referente a las centrales de competencia estatal en territorio valenciano, mostrando las dificultades de su puesta en práctica, incluida la adopción de numerosos acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias municipales, debido, a juicio del autor, a las prisas con las que se ha querido desarrollar el proceso de transición y a la consiguiente elección de no pocos emplazamientos conflictivos. También se analiza la reciente reforma de la normativa comunitaria europea relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que parte de un planteamiento más racional, pero que tal vez llegue tarde.

---

\* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto “Articulación normativa de los objetivos climáticos: análisis y propuesta de un marco regulatorio autonómico”, CIAICO/2021/221, financiado por la Generalitat Valenciana.

**Abstract:**

This paper takes stock of the application of the Valencian photovoltaic regulations relating to the setting-up of photovoltaic plants on non-developable land, as well as that relating to the plants under state jurisdiction in Valencian territory, showing the difficulties of their implementation, including the adoption of numerous agreements to suspend the granting of municipal licenses, due, in the author's opinion, to the haste with which the transition process has been developed and the consequent choice of many conflictive sites. The recent reform of European community regulations relating to the promotion of the use of energy from renewable sources is also analyzed, which is based on a more rational approach, but which may arrive late.

**Palabras clave:** Centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, Porcentajes máximos de ocupación de suelo. Suspensión del otorgamiento de licencias municipales. Ámbitos estratégicos prioritarios.

**Keywords:** Photovoltaic plants on non-developable land. Maximum percentages of land occupation. Suspension of the granting of municipal licenses. Priority strategic areas.

**Índice:**

1. **Introducción**
2. **La normativa en cuestión**
  - 2.1. **La normativa valenciana**
  - 2.2. **Normativa estatal**
3. **Aplicación de la normativa valenciana**
  - 3.1. **Del Decreto ley 14/2020 en su redacción inicial**
  - 3.2. **Tras la reforma por Decreto ley 1/2022**
4. **Cuestiones polémicas en la interpretación de los condicionantes territoriales**
  - 4.1. **Introducción**
  - 4.2. **Los porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal**
    - 4.2.1. **La posición de la Abogacía General de la Generalitat**
    - 4.2.2. **Crítica**
  - 4.3. **El informe urbanístico previo**
    - 4.3.1. **Sentido y regulación en el Decreto ley 14/2020.**

- 4.3.2. Incidencia en la cuestión del Decreto ley 1/2022, consulta y posición de la Abogacía General
- 4.3.3. Posición personal: interpretación armónica de los preceptos enfrentados
- 4.4. Los estudios de paisaje
- 5. Aplicación de la normativa estatal
  - 5.1. En general
    - 5.1.1. La fuerza del calendario
    - 5.1.2. La moderada incidencia del Real decreto-ley 6/2022
  - 5.2. En la Comunidad Valenciana
- 6. Aplicabilidad de la ordenación territorial valenciana a las instalaciones de competencia estatal
  - 6.1. Introducción
  - 6.2. Los porcentajes máximos de ocupación de suelo
- 7. Algunos casos especiales: los ámbitos energéticos prioritarios
  - 7.1. Introducción
  - 7.2. La comarca del Valle de Cofrentes-Ayora y el plan especial de Ayora, Zarra y Jarafuel
    - 7.2.1. El plan especial de Ayora, Zarra y Jarafuel
    - 7.2.2. La declaración de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora como ámbito territorial prioritario
    - 7.2.3. Incidencia en los procedimientos de autorización
  - 7.3. La megafactoría de Volkswagen en Sagunto
    - 7.3.1. El proyecto territorial estratégico
    - 7.3.2. El problema de las centrales fotovoltaicas: la declaración de su emplazamiento como ámbito territorial prioritario
- 8. Suspensión del otorgamiento de licencias municipales
  - 8.1. Introducción
  - 8.2. Los datos
  - 8.3. Valoración
    - 8.3.1. Utilidad directa
    - 8.3.2. Utilidad indirecta
    - 8.3.3. Utilidad final
- 9. La reforma de la normativa comunitaria europea
  - 9.1. Introducción
  - 9.2. Planificación de las instalaciones
  - 9.3. Relevancia (positiva) entre nosotros
  - 9.4. Coda: la falta de una moratoria
- 10. La Ley valenciana del cambio climático y la transición ecológica
- 11. Balance y conclusiones

## 12. Bibliografía

### Index:

1. Introduction
2. The regulation in question
  - 2.1. Valencian regulations
  - 2.2. State regulations
3. Application of Valencian regulations
  - 3.1. Of Decree law 14/2020 in its initial wording
  - 3.2. After the reform by Decree law 1/2022
4. Controversial issues in the interpretation of territorial conditioning conditions
  - 4.1. Introduction
  - 4.2. Maximum percentages of occupation of municipal land
    - 4.2.1. Opinion of the general attorney of the Generalitat
    - 4.2.2. Criticism
  - 4.3. The previous urban planning report
    - 4.3.1. Meaning and regulation in Decree law/2020
    - 4.3.2. Incidence on the issue of Decree law 1/2022, consultation and position of the general counsel
    - 4.3.3. Personal position: harmonious interpretation of the opposing precepts
  - 4.4. Landscape studies
5. Application of state regulations
  - 5.1. In general
    - 5.1.1. The power of the calendar
    - 5.1.2. The moderate impact of Royal decree-law 6/2022
  - 5.2. In the Valencian Community
6. Applicability of Valencian territorial management to facilities of state competence
  - 6.1. Introduction
  - 6.2. The maximum percentages of land occupation
7. Some special cases: priority energy areas
  - 7.1. Introduction.
  - 7.2. The Cofrentes-Ayora valley region and the special plan for Ayora, Zarra and Jarafuel
    - 7.2.1. The special plan for Ayora, Zarra and Jarafuel
    - 7.2.2. The declaration of the Cofrentes-Ayora valley region as a priority territorial area
    - 7.2.3. Impact on authorization procedures
  - 7.3. The Volkswagen megafactory in Sagunto
    - 7.3.1. The strategic territorial project

- 7.3.2. The problem of photovoltaic plants: the declaration of their location as a priority territorial area
- 8. Suspension of the granting of municipal license
  - 8.1. Introduction
  - 8.2. The data
  - 8.3. Rating
    - 8.3.1. Direct utility
    - 8.3.2. Indirect utility
    - 8.3.3. Final utility
- 9. The reform of European community regulations
  - 9.1. Introduction
  - 9.2. Facility planning
  - 9.3. Relevance (positive) between us
  - 9.4. Coda: the lack of a moratorium
- 10. The Valencian law on climate change and ecological transition
- 11. Balance and conclusions
- 12. Bibliography

## 1. INTRODUCCIÓN

Todo parece indicar que la fotovoltaica va a acaparar el protagonismo dentro de las fuentes renovables de energía en los próximos tiempos. Cada uno de los graves acontecimientos que ha tenido que vivir la humanidad en los últimos años no ha servido sino para que la Unión Europea redoble su compromiso en la lucha contra el cambio climático y en pro de la transición energética y aumente la ambición de sus objetivos. Así ocurrió primero con la pandemia, que no fue obstáculo, sino acicate para el cumplimiento del Pacto Verde Europeo mediante la aprobación de la Ley europea del clima y de buena parte de las medidas de desarrollo incluidas en el paquete de propuestas de la Comisión *Fit for 55*<sup>1</sup>. Y ha vuelto a ocurrir después con la guerra de Ucrania, que ha dado lugar a todo un conjunto de medidas y propuestas con el comprensible propósito de aumentar la seguridad en el aprovisionamiento energético de la Unión Europea y reducir su dependencia exterior del gas ruso, bautizadas con el nombre Plan REPowerEU<sup>2</sup>. La opción barajada a este

---

<sup>1</sup> Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 401/2009 y (UE) 2018/1999 (<<Legislación europea sobre el clima>>). Y Comunicación de la Comisión “<<Objetivo 55>>: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática” [COM(2021) 550 final, de 14.7.2021].

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión “Plan REPowerEU” [COM(2022) 230 final, de 18.5.2022, p. 7].

respecto, en lo que aquí más importa, no es otra que incrementar el objetivo intermedio de participación de la energía renovable en el consumo final de energía en el año 2030, que pasaría del 40 al 45% en el conjunto de la Unión, confiando a estos efectos en que se produzca en estos años que restan un despliegue “masivo y acelerado” de la energía solar fotovoltaica, por ser la que ofrece en el momento actual mejores condiciones de éxito, tanto en tejados (autoconsumo) como en suelo (plantas fotovoltaicas), pasando de los actuales (finales de 2020) 136 GW de potencia instalada a unos 600 GW en 2030, a una media de 45 GW al año, siempre en el conjunto de la Unión<sup>3</sup>.

La articulación de estos nuevos objetivos y de las medidas encaminadas a propiciar su cumplimiento (entre ellas, una revisión del procedimiento de autorización de instalaciones de generación) requiere de las pertinentes modificaciones de la normativa comunitaria, en particular, de la Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, hasta ahora en marcha y de muy reciente culminación<sup>4</sup>.

La pendencia de esas reformas legislativas no ha sido óbice para que en la obligada revisión que se ha de hacer este año del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), aprobado en 2020, y en el documento por el momento disponible de propuesta de dicha revisión, el Gobierno se alinee decididamente con estos últimos planteamientos de la Comisión Europea, proponiendo una elevación de los objetivos intermedios (para 2030) inicialmente previstos en el PNIEC<sup>5</sup>, y recogidos también en la Ley de cambio climático y transición energética<sup>6</sup>, de participación de las renovables tanto en el consumo final de energía (que del 42% pasaría al 48%) como en la generación de energía eléctrica (que del 74% pasaría al 81%)<sup>7</sup>; adjudicando de nuevo el protagonismo en cuanto al logro de estos incrementos a la energía solar fotovoltaica (en tejados y suelo), cuya potencia instalada habría de llegar a ser

---

<sup>3</sup> Vid. también la excelente Comunicación de la Comisión “Estrategia de Energía Solar de la UE” [COM(2022) 230 final, de 18.5.2022, pp. 2-3].

<sup>4</sup> Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023.

<sup>5</sup> Versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (en adelante, PNIEC 2020), aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2021, p. 36807).

<sup>6</sup> Art. 3.1 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que en el art. 3.3. autoriza al Gobierno para su revisión al alza en determinadas circunstancias.

<sup>7</sup> Borrador de actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030, de junio de 2023 (en adelante, PNIEC 2023), pp. 6 y 65, disponible en la página web del Ministerio [Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico - DetalleParticipacionPublica \(energia.gob.es\)](https://www.energi.gob.es) (fecha de último acceso 31/10/2023)

en 2030 de 76 GW (incluyendo 19 GW de autoconsumo)<sup>8</sup>, frente a los 39 GW inicialmente previstos<sup>9</sup>, la mayor del conjunto de técnicas de generación<sup>10</sup>.

Este es el escenario futuro, que se ha reseñado sucintamente para resaltar la relevancia de los problemas de los que vamos a ocuparnos, pero lo cierto es que simplemente de la mano de los objetivos actuales, ya suficientemente ambiciosos, y en el marco de la normativa en vigor, viene produciéndose en los últimos años una decidida labor de fomento de la energía solar fotovoltaica en nuestro país, que en una visión de conjunto no puede calificarse sino como exitosa, tanto en incremento de la potencia instalada (que de 2019 a 2022 ha pasado de 9 a 20 GW<sup>11</sup>) como en contribución al total de la generación eléctrica (que ha pasado de un 3,5% a un 10,1%)<sup>12</sup>.

En lo relativo a la potencia instalada, las cosas merecen sin embargo una valoración dispar por Comunidades Autónomas<sup>13</sup>. Aquí vamos a centrar nuestra atención en la Comunidad Valenciana, en la que, como en las demás y debido a las peculiaridades del reparto de competencias en la materia, confluye la intervención, tanto normativa como ejecutiva, de dos agentes distintos, aunque no necesariamente enfrentados: la Comunidad Autónoma, sobre las

---

<sup>8</sup> PNIEC 2023, pp. 28 y 72.

<sup>9</sup> PNIEC 2020 (BOE, p. 36842).

<sup>10</sup> En el PNIEC 2020, la potencia instalada de carácter eólico prevista para 2030 superaba a la fotovoltaica (50 GW por 39 GW, respectivamente), mientras que en el PNIEC 2023 ocurre lo contrario (62 GW eólicos y 72 GW fotovoltaicos), ampliándose la diferencia de ambas con la siguiente (ciclo combinado, 26 GW).

<sup>11</sup> Concretamente, de 8.747 MW a 20.054 MW, lo que supone un crecimiento de un 129,3% (PNIEC 2023, p. 7). Los datos más actualizados se encuentran siempre en la página web de Red Eléctrica [REData - Generación | Red Eléctrica \(ree.es\)](https://www.ree.es). A 15/10/2023, la potencia instalada solar fotovoltaica era ya de 23.109 MW.

<sup>12</sup> En el año 2022 las fuentes renovables cubrieron el 42% de la demanda eléctrica, frente al 38% en el año 2019, siendo la solar fotovoltaica la que experimentó un mayor crecimiento, de un 201,6% (PNIEC 2023, p. 8). La contribución de la fotovoltaica al total de la generación la extraigo de los Informes de Red Eléctrica: “Las energías renovables en el sistema eléctrico español 2019” (p. 10), y el “Informe resumen de energías renovables 2022”, de marzo de 2023 (pp. 5 y 6), disponibles en la página web de esta entidad [Home | Informes del sistema \(sistemaelectrico-ree.es\)](https://www.ree.es) (fecha de último acceso 31/10/2023)

<sup>13</sup> Los referidos Informes de Red Eléctrica contienen datos precisos, año tras año, sobre la potencia fotovoltaica instalada por Comunidades Autónomas. Así, al término de 2022, tres Comunidades Autónomas concentran el 68,5% de la potencia fotovoltaica instalada [Extremadura (27%), Andalucía (21%) y Castilla-La Mancha (20,5%)], les siguen otras tres que suman en su conjunto un 23,7% [Aragón (9,4%), Castilla y León (7,3%) y Murcia (7%)], y el resto se reparte el restante 7,8% (entre ellas, la Comunidad Valenciana con un 2,1% y Cataluña, con un 1,5%).

instalaciones con asiento exclusivo en su territorio y de hasta 50 MW de potencia instalada, y el Estado, sobre las restantes<sup>14</sup>.

El propósito fundamental de este trabajo consiste en examinar la aplicación práctica (en la Comunidad Valenciana) de la normativa aprobada en los últimos años por ambas instancias para favorecer la implantación y puesta en funcionamiento de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable (apartados III a VI), previo un breve recordatorio de los aspectos principales de dicha normativa (apartado II<sup>15</sup>).

Ese examen pondrá de manifiesto el paso de una situación inicial de parálisis al relativo éxito de los momentos actuales, fruto de las más recientes reformas legislativas llevadas a cabo por ambas partes y de otras circunstancias concomitantes, y analizaremos también algunos casos que presentan algunas particularidades de interés, como son los relativos a la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora y al municipio de Sagunto (apartado VII).

El éxito reciente de los procedimientos autorizatorios de competencia estatal o autonómica no ha hecho sino aumentar las reticencias de los municipios más afectados, lo que ha supuesto una reactivación del interés por las estrategias defensivas y, entre ellas, la suspensión del otorgamiento de licencias municipales en el procedimiento de revisión de los planes urbanísticos, a la que también dedicaremos una atención especial (apartado VIII).

Por fin, y enlazando con las modificaciones recientes de la normativa comunitaria, sobre las que volveremos después (apartado IX) y con la también reciente ley valenciana del cambio climático y la transición ecológica (apartado X), haremos alguna propuesta para canalizar razonablemente estos conflictos, incluida una ralentización en el despliegue de las instalaciones, aunque presumiblemente no forme parte de las coordinadas políticas del momento (apartado XI).

## **2. LA NORMATIVA EN CUESTIÓN**

### **2.1. La normativa valenciana**

---

<sup>14</sup> Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (art. 3.13); y art. 2 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, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto.

<sup>15</sup> Ya tratados en un trabajo anterior publicado en esta misma Revista [G. VALENCIA MARTÍN (2022)].

En sintonía con las directrices del marco comunitario europeo y nacional a la sazón vigente, en un contexto ya de pandemia, teniendo ante todo en cuenta la escasa contribución que realizaba por entonces el territorio valenciano a la generación eléctrica a partir de fuentes renovables, en particular en el campo de la energía fotovoltaica<sup>16</sup>, y siguiendo el ejemplo de otras legislaciones autonómicas, en particular la catalana<sup>17</sup>, la Comunidad Valenciana aprobó en 2020, por la vía de la legislación de urgencia, una normativa dirigida a acelerar la implantación de centrales fotovoltaicas de competencia autonómica en suelo no urbanizable, cuyas características principales, sucintamente expuestas, eran las siguientes<sup>18</sup>.

En primer lugar, se creaba un procedimiento integrado de autorización en el que confluían todas las intervenciones sectoriales de competencia de la Generalitat, la energética o sustantiva (autorizaciones previa y de construcción), la ambiental (evaluación de impacto ambiental ordinaria o simplificada, en su caso) y la territorial (autorización de implantación en suelo no urbanizable, que sustituía a la declaración de interés comunitario), a las que se daba respuesta en una única resolución<sup>19</sup>, que, aunque sin nombre en la referida normativa, cabría denominar “autorización fotovoltaica integrada” valenciana<sup>20</sup>.

En segundo lugar, se regulaban de manera tendencialmente completa las condiciones sustantivas para la autorización de dichas instalaciones desde el punto de vista territorial, dibujándose en el propio Decreto ley una suerte de plan de ordenación o mapa de posibles emplazamientos, perfilado ante todo de forma negativa mediante el empleo de determinados criterios o zonas de exclusión principalmente por razones de protección de espacios naturales<sup>21</sup>.

Y, finalmente, en tercer lugar y como corolario de lo anterior, se restringían sensiblemente las razones de oposición municipal a los emplazamientos propuestos por los promotores, al condicionar la emisión de un informe urbanístico previo desfavorable (y obviamente también la denegación de la ulterior licencia de obras) a la existencia de una prohibición expresa de dichas

---

<sup>16</sup> Apenas 364 MW de potencia instalada, según el Preámbulo del Decreto ley 14/2020 (apartado I).

<sup>17</sup> Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables.

<sup>18</sup> 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; que, en su Preámbulo (apartado I) aventura un horizonte de 6.000 MW de potencia instalada en 2030.

<sup>19</sup> Capítulo II del Título III del Decreto ley 14/2020 (arts. 19 y ss.).

<sup>20</sup> Así lo hice en el trabajo ya citado.

<sup>21</sup> Sección 1ª del Capítulo I del Título III del Decreto ley 14/2020 (arts. 8 a 11).

instalaciones, para la zona seleccionada, en el planeamiento urbanístico municipal, lo que no era frecuente en aquel momento, manteniendo pues disponible para la ubicación de las centrales no solo el suelo no urbanizable común, sino también el protegido por el planeamiento municipal por razones diferentes a las indicadas en la referida normativa<sup>22</sup>.

Estas dificultades para dar un no temprano a determinados proyectos, unidas a los recelos sobre el desenlace de los procedimientos de tramitación autonómica, despertaron las alarmas en los municipios más demandados por la avalancha de solicitudes que siguió a la aprobación del Decreto ley (o más bien, del Real Decreto-ley 23/2020, también de aquellas fechas, como luego explicaremos<sup>23</sup>), dando lugar a distintas estrategias de defensa, entre ellas, la suspensión por algunos Ayuntamientos del otorgamiento de licencias para centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable como medida cautelar de cara a futuros procedimientos de modificación del planeamiento encaminados a introducir las prohibiciones expresas requeridas por la nueva normativa<sup>24</sup>.

Estas tensiones municipales, sentidas también como luego veremos dentro de la propia Administración autonómica, condujeron a una práctica parálisis de los procedimientos integrados de autorización, que llevaban tiempo sin arrojar resultados tangibles, para cuya superación se aprobó en abril de 2022, en el contexto abierto por la invasión rusa de Ucrania y de nuevo por la vía de legislación de urgencia, una importante reforma del sistema diseñado por el Decreto ley 14/2020, cuyo elemento central, tendente a calmar los ánimos en los municipios levantiscos, consistió en introducir una significativa limitación de la proporción de suelo susceptible de ocupación por centrales fotovoltaicas en cada término municipal, que quedó fijada con carácter general en un 3 por 100 del suelo no urbanizable común, estableciéndose también, como contrapartida, un régimen especial, fuertemente restrictivo, de la suspensión del otorgamiento de licencias para esta clase de instalaciones<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Art. 19.1 *in fine* del Decreto ley 14/2020.

<sup>23</sup> 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. Un amplio comentario de conjunto de este Real Decreto-ley, en C. FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ (2020).

<sup>24</sup> Al amparo de la regulación general de esta clase de suspensión en el Texto Refundido de la Ley (valenciana) de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (arts. 68 y 69).

<sup>25</sup> 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. Las dos medidas reseñadas se introdujeron en el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje: nuevo apartado 7 de su art. 7 (porcentajes máximos de ocupación de suelo) y nueva Disposición adicional séptima del Texto Refundido (suspensión de licencias que afecte a instalaciones para la generación de energías renovables).

Al propio tiempo, el Decreto ley 1/2022, que llevó a cabo esta reforma, aprovechó las facilidades abiertas por entonces por la legislación estatal, a las que ahora nos referiremos, creando, dentro del propio procedimiento integrado valenciano, una suerte de procedimiento simplificado para los proyectos beneficiarios de esas ventajas<sup>26</sup>.

## 2.2. Normativa estatal

En efecto, aunque el avance de las autorizaciones para centrales fotovoltaicas a escala nacional no era tan decepcionante, ni siquiera probablemente por lo que se refiere a las de competencia estatal<sup>27</sup>, una vez iniciado el conflicto ucraniano y en línea con las propuestas de la Comisión Europea a las que hicimos referencia, el Estado consideró oportuno introducir algunos cambios en su legislación con el fin de agilizar el procedimiento de autorización, lo que llevó a cabo por medio del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo<sup>28</sup>, cuya novedad principal consistió en la sustitución de la evaluación de impacto ambiental (ordinaria o simplificada) por un sencillo procedimiento de determinación de afecciones ambientales (sin trámites de participación ciudadana) para los proyectos que cumplieran tres condiciones<sup>29</sup>: potencia instalada igual o inferior a 150 MW, líneas de evacuación de longitud no superior a 15 Kms., y emplazamiento en zonas de sensibilidad baja con arreglo a la herramienta “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables” elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Art. 19 bis del Decreto ley 14/2020, introducido por el Decreto ley 1/2022.

<sup>27</sup> Véanse los datos antes ofrecidos sobre el incremento sostenido de potencia fotovoltaica instalada en los últimos años.

<sup>28</sup> Capítulo III del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (arts. 6 y 7).

<sup>29</sup> En un espléndido comentario temprano del Real Decreto-ley 6/2022, B. LOZANO CUTANDA (2022: 62) califica este nuevo procedimiento como un procedimiento de EIA simplificada “aún más breve” o como “una versión extremadamente abreviada del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado”.

<sup>30</sup> Art. 6.1 del Real Decreto-ley 6/2022. La referida herramienta, que conecta con las previsiones del art. 21.2 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Transición Ecológica 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, disponible en [Zonificación ambiental para energías renovables: Eólica y Fotovoltaica \(miteco.gob.es\)](https://www.miteco.gob.es) (fecha de último acceso 31/10/2023). En su redacción inicial, el art. 6.1, letra c) del Real Decreto-ley 6/2022 incluía (como pertinentes para la aplicación del procedimiento de determinación de afecciones ambientales) las zonas de sensibilidad “baja y moderada”, que quedaron limitadas a las de sensibilidad baja mediante una modificación de dicho precepto por Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio.

Con una técnica a mi juicio discutible desde el punto de vista competencial<sup>31</sup>, el Real Decreto-ley 6/2022 limitó en principio la aplicación de esta novedad, inobjetable desde la perspectiva comunitaria, pero que afectaba a la legislación básica en materia de evaluaciones ambientales, que no era objeto de modificación, a las instalaciones de competencia estatal, aunque permitiendo el aprovechamiento por las Comunidades Autónomas de estas facilidades para las centrales de su competencia bajo las mismas condiciones<sup>32</sup>, como se apresuró en hacer, según hemos dicho, la Generalitat valenciana.

Para los proyectos que superaran con éxito esta primera fase de determinación de afecciones ambientales, el Real Decreto-ley habilitaba también, esta vez en exclusiva para los de competencia estatal, una suerte de procedimiento integrado y con tramitación urgente de las autorizaciones sustantivas (previa y de construcción)<sup>33</sup>.

Posteriormente, por medio del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre<sup>34</sup>, el Estado ha extendido la aplicación del procedimiento de determinación de afecciones ambientales a prácticamente cualquier clase de proyectos, prescindiendo de los condicionantes de potencia y emplazamiento en zonas de baja sensibilidad<sup>35</sup>, sin modificar el Real Decreto-ley 6/2022, por tratarse de una medida “excepcional y transitoria”<sup>36</sup>, ni atribuir tampoco a esta medida carácter básico, limitándola a los proyectos de competencia estatal, aunque permitiendo de nuevo su empleo por las Comunidades Autónomas<sup>37</sup>, que la valenciana de momento no ha llevado a cabo<sup>38</sup>.

<sup>31</sup> Vid., el trabajo ya citado (2022: 66 y ss.)

<sup>32</sup> Art. 6.6 del Real Decreto-ley 6/2022.

<sup>33</sup> Art. 7 del Real Decreto-ley 6/2022.

<sup>34</sup> Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad (arts. 22 y 23).

<sup>35</sup> Los únicos límites son ahora el relativo a la longitud de las líneas de evacuación (que no sea superior a 15 Kms.) y el emplazamiento en zonas de la Red Natura 2000 o espacios naturales protegidos (art. 22.1).

<sup>36</sup> Art. 22.1 (“con carácter excepcional y transitorio”). Esta medida se adopta con apoyo en el Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (al que se alude en el Preámbulo de la disposición, apartado II, y de vigencia en principio limitada a 18 meses), pero dándole una vigencia superior (solicitudes anteriores a 31 de diciembre de 2024), aunque sin aplicación a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley (art. 22.7).

<sup>37</sup> Art. 22.6.

<sup>38</sup> Muy críticos con esta nueva regulación, B. LOZANO CUTANDA (2023: 217 y ss.) y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2023: 374 y ss.)

### 3. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA VALENCIANA

#### 3.1 Del Decreto ley 14/2020 en su redacción inicial

La entrada en vigor del Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, que se produjo el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV), el 29 de agosto de 2020<sup>39</sup>, unida al pronto vencimiento del primero de los hitos establecidos por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, para evitar la caducidad de los permisos de acceso a la red anteriores<sup>40</sup>, consistente en la presentación y admisión a trámite de las solicitudes de autorización en un plazo de tres o seis meses desde su entrada en vigor, que se había producido el 25 de junio de 2020<sup>41</sup>, trajo consigo la presentación en los meses siguientes ante la Administración valenciana de un elevado número de solicitudes de autorización de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable para su tramitación a través del nuevo procedimiento integrado, algunas por reconversión de otras ya presentadas al amparo de la normativa anterior<sup>42</sup>. Solicitudes relativas a proyectos de diferente tamaño, pero siempre hasta el

---

<sup>39</sup> 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. Un espléndido análisis de conjunto de esta disposición en: J. ROSA MORENO (2021: 1218 y ss.). Vid. también una amplia reseña de la misma en: C.J. DURÁ ALEMAÑ (2020).

<sup>40</sup> Un espléndido análisis de los motivos y contenido del calendario de hitos administrativos establecido por el Real Decreto-ley 23/2020 en: C. FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ (2020: 9 y ss.).

<sup>41</sup> Art. 1 del 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 (criterios para ordenar el acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad). El plazo era de tres meses para los permisos de acceso obtenidos en una fecha comprendida entre el 28 de diciembre de 2013 y el 31 de diciembre de 2017, y de seis meses para los obtenidos con posterioridad al 31 de diciembre de 2017 y antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley. El Real Decreto-ley se refería a la presentación y admisión a trámite de la solicitud de “autorización administrativa previa”, que obviamente en el sistema valenciano era la autorización fotovoltaica integrada, que la incluía.

<sup>42</sup> El régimen transitorio de los procedimientos en tramitación previsto en el Decreto ley 14/2020 (Disposición transitoria primera) contemplaba (junto a la previsión inicial de su continuación con arreglo a la normativa anterior) la posibilidad de presentar una nueva solicitud, pidiendo la convalidación de los trámites ya completados. En la página web de la Conselleria competente en materia de energía [hoy, la de Innovación, Industria, Comercio y Turismo [Información pública de energía - Energía y Minas - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](https://www.gva.es/informacion-publica-de-energia) (fecha de último acceso 31/10/2023)] las dos clases de expedientes se distinguen por sus siglas: ATREGI (para los anteriores a la entrada en vigor del Decreto ley 14/2020) y ATALFE (para los iniciados con posterioridad a su entrada en vigor). Ejemplo de este cambio de procedimiento son las plantas Perleta I (Elche, 1,850 MW, DOGV 04/07/2022), Perleta II (Elche, 3 MW, DOGV 06/07/2022), Saladas I (Elche, 4,4 MW, DOGV 08/07/2022), Polo Norte (Elche, 5 MW, DOGV 06/09/2022), Mutxamel (Mutxamel, 2,8 MW, DOGV 22/09/2022) y Bosch I (Crevillent, 8 MW, DOGV 12/12/2022).

límite de la competencia autonómica (50 MW de potencia instalada), y con una selección de emplazamientos desigual, concentrándose muchas de ellas en ciertos municipios del interior de las tres provincias que ofrecían las mejores condiciones para los promotores, entre ellas, la cercanía a alguno de los nudos de la red<sup>43</sup>. Siempre se han barajado cifras en torno a las 300 solicitudes presentadas en aquellos momentos<sup>44</sup>.

Como ya se ha señalado, las tensiones provocadas a escala local por esta avalancha de proyectos, que llevaron a no pocos Ayuntamientos a acordar la suspensión del otorgamiento de licencias municipales<sup>45</sup>, tuvieron también su reflejo en el seno de la Administración valenciana, una Administración de coalición con diferentes sensibilidades en la materia, y en la que la titularidad de los órganos con intervención en el procedimiento integrado, pertenecientes a tres Consejerías, se encontraba repartida entre los partidos coaligados<sup>46</sup>.

Así, pese a la simplificación buscada por el Decreto ley 14/2020 y a que en principio el procedimiento debía concluir en el plazo máximo de diez meses a contar desde la admisión a trámite de la solicitud<sup>47</sup>, a la fecha de entrada en vigor de la reforma de la que inmediatamente hablaremos, es decir, veinte meses después, no consta, según los datos obrantes en el DOGV, que se hubiera concedido ni una sola autorización fotovoltaica integrada<sup>48</sup>, y solo una con arreglo al procedimiento anterior<sup>49</sup>.

### 3.2. Tras la reforma por Decreto ley 1/2022

A diferencia del Decreto ley 14/2020, que disponía la continuación de los procedimientos ya iniciados con arreglo a la normativa anterior si no se presentaba una nueva solicitud, la reforma llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022 no dio opción, ordenando la íntegra aplicación de sus novedades a los

---

<sup>43</sup> En la provincia de Alicante, uno de los más demandados por las razones indicadas, así como por la extensión de su término municipal fue el de Villena, con una treintena de solicitudes. Vid., al respecto, entre otros, Á.C. Álvarez, “La fiebre solar atrae proyectos por más de 600 millones en Villena”, *elEconomista*, Comunitat Valenciana, núm. 71, 24 de septiembre de 2021, pp. 6-9.

<sup>44</sup> Así, por ejemplo, en el artículo citado, “La fiebre solar...”, p. 9.

<sup>45</sup> Vid., *infra*, apartado VIII.

<sup>46</sup> Los ecos en la prensa de entonces de esas tensiones son numerosos. Vid., a título de ejemplo, “El PSPV desautoriza a Compromís por excederse en sus competencias y poner trabas a la fotovoltaica”, *Las Provincias*, de 01/12/2022.

<sup>47</sup> Si bien con silencio negativo (art. 33 del Decreto ley 14/2020).

<sup>48</sup> Las resoluciones de los procedimientos integrados se han de publicar en el DOGV, así como en la página web de la Conselleria competente en materia de energía (art. 31 del Decreto ley 14/2020).

<sup>49</sup> San Jorge (San Jorge, Castellón, 17,35 MW, DOGV 17/11/2021).

procedimientos en curso<sup>50</sup>, incluido el trámite inicial de determinación de afecciones ambientales para los proyectos beneficiarios de este sistema, siempre y cuando no hubiera recaído ya un pronunciamiento en la evaluación de impacto ambiental que aquél venía a sustituir<sup>51</sup>. No dio lugar, pues, el Decreto ley 1/2022, a la renovación de viejas solicitudes, dada la extensión automática de sus beneficios a las mismas, ni al parecer tampoco a la presentación de un número copioso de otras nuevas, pues meses después de su entrada en vigor se seguían barajando cifras en torno a los 300 expedientes en curso<sup>52</sup>.

La entrada en vigor de la reforma tampoco tuvo por sí sola una clara repercusión en la agilización de los procedimientos y consiguiente otorgamiento de autorizaciones<sup>53</sup>, pero estos efectos sí se dejarían sentir unos meses después por la confluencia de dos circunstancias de otra índole. En primer lugar, por algunos cambios en la interpretación de los condicionantes de tipo territorial previstos en la normativa valenciana, propiciados por un relevo en la titularidad de la Consejería con competencias en la materia y un informe de la Abogacía General de la Generalitat emitido a instancia de la nueva titular, a los que, por su interés, dedicaremos luego un apartado especial<sup>54</sup>. Y, en segundo lugar y

<sup>50</sup> Disposición transitoria única del Decreto ley 1/2022 (procedimientos en tramitación en materia de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables).

<sup>51</sup> Nueva disposición transitoria tercera del Decreto ley 14/2020, introducida por el Decreto ley 1/2022 (aplicación del procedimiento de determinación de afecciones ambientales a los procedimientos de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos en tramitación).

<sup>52</sup> Así, por ejemplo, en “La Comunitat, pendiente de autorizar los proyectos para 10.000 MW de plantas fotovoltaicas”, Alicante Plaza, de 14/05/2022.

<sup>53</sup> De todas formas, la página web de la Conselleria [Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](http://Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana (gva.es)) (fecha de último acceso 31/10/2023) y el DOGV dan cuenta del otorgamiento en los meses siguientes de las primeras autorizaciones fotovoltaicas integradas (9), todas ellas para instalaciones de modesto tamaño (no superior a 10 MW), cuyo otorgamiento corresponde a los servicios territoriales competentes en materia de energía y que, tras la reforma llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022 (art. 33.1 del Decreto ley 14/2020, en su nueva redacción) contaban con prioridad en la tramitación, sustanciada además por el procedimiento de urgencia: Perleta I (Elche, 1,85 MW, DOGV 04/07/2022), Perleta II (Elche, 3 MW, DOGV 06/07/2022), Saladas I (Elche, 4,4 MW, DOGV 08/07/2022), Polo Norte (Elche, 5 MW, DOGV 06/09/2022), Mutxamel (Mutxamel, 2,8 MW, DOGV 22/09/2022), Horcajo (Requena, 2 MW, DOGV 27/09/2022), Bosch I (Crevillent, 8 MW, DOGV 12/12/2022), Parque Solar (Callosa de Segura, 2,8 MW, DOGV 20/12/2022) y Mompedroso (Aras de los Olmos, 0,75 MW, DOGV 16/01/2023). Y el DOGV o bien el BOP de Alicante de la concesión de cuatro autorizaciones más (4), tramitadas de acuerdo con la normativa anterior, así pues, autorizaciones previas y de construcción (expedientes ATREGI): Novelda 1 (Novelda, 0,925 MW, BOP Alicante 28/09/22), El Rebentó (Petrer, 4,5 MW, BOP Alicante 07/10/22), Salinetes II (Petrer, 4,725 MW, BOP Alicante 10/10/22) y Turroneiros (Jijona, 14,62 MW, DOGV 19/12/2022), esta última para la ampliación de una instalación ya existente. En total 13, con una potencia instalada de unos 58 MW.

<sup>54</sup> Vid., *infra*, apartado IV.

sobre todo, en cuanto que fue el motor de la intervención directa en el asunto de la Presidencia de la Generalitat y de los referidos cambios, por la cercanía del vencimiento del segundo de los hitos del calendario establecido por el Real Decreto-ley 23/2020, con el riesgo siempre de caducidad de los permisos de acceso y de pérdida de las garantías prestadas por sus titulares<sup>55</sup>, y el adicional, en este caso, de posibles demandas de responsabilidad patrimonial frente a la Administración valenciana<sup>56</sup>.

En efecto, el 25 de enero de 2023 se cumplía el plazo máximo (ya prorrogado en su día<sup>57</sup>) para que los proyectos pendientes de autorización que hubieran obtenido el permiso de acceso antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 23/2020 contaran con declaración de impacto ambiental favorable (o, ahora, en su caso, con determinación favorable de afecciones ambientales<sup>58</sup>), lo que suponía al parecer una cifra de unos 60 del conjunto de 300 expedientes objeto de tramitación<sup>59</sup>.

Así las cosas, y según los propios responsables de la Administración valenciana, parece ser que se consiguió cumplir ese hito en plazo<sup>60</sup>. Y en lo que llevamos de año, el DOGV (o, en su defecto, la página web de la Consellería a falta todavía de publicación) da cuenta del otorgamiento de autorización (fotovoltaica

---

<sup>55</sup> Art. 1.2 del Real Decreto-ley 23/2020, que, no obstante, excluía la ejecución de las garantías si no se obtuviese una declaración de impacto ambiental favorable “por causas no imputables al promotor”.

<sup>56</sup> Las noticias de prensa de aquel entonces sobre estas cuestiones son abundantes. Vid., por ejemplo, al respecto, “El desbloqueo de las renovables, a cuenta gotas por la guerra interna en el Consell”, Las Provincias, de 12 de diciembre de 2022, y “El Consell tramita 107 plantas de renovables tras dos años de tensiones con el sector”, Las Provincias, de 25 de enero de 2023 (noticias, todas las mencionadas del diario Las Provincias, firmadas por Elisabeth Rodríguez).

<sup>57</sup> Inicialmente, el Real Decreto-ley 23/2020 (art.1.1) fijaba un plazo de 18 meses (desde su entrada en vigor) para la obtención de declaración de impacto ambiental favorable por los proyectos con permiso de acceso (y conexión) obtenido entre el 28/12/2013 y el 31/12/2017 (que vencía, pues, el 25/12/2021), y de 22 meses si se hubiera obtenido entre el 01/01/2018 y el 25/06/2020 (con vencimiento, pues, el 25/04/2022). Pero estos plazos fueron ampliados en 9 meses, a 27 y 31 meses, respectivamente, por el Real Decreto-ley 29/2021, a solicitud unánime de las Comunidades Autónomas, desbordadas por la carga de trabajo, según se explica en el Preámbulo de la disposición (apartado V), quedando, pues, pospuestos los vencimientos a las fechas al 25/09/2022 y al mencionado 25/01/2023, respectivamente.

<sup>58</sup> A esta equivalencia se refiere expresamente el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo (art. 6.4).

<sup>59</sup> Vid., por eje., “El Consell tramita 107 plantas de renovables tras dos años de tensiones con el sector”, Las Provincias, de 25 de enero de 2023.

<sup>60</sup> Vid., por eje., “Aquí se ubicarán las nuevas plantas solares y eólicas aprobadas por la Generalitat”, Las Provincias, de 28 de enero de 2023.

integrada, o previa y de construcción en los procedimientos tramitados con arreglo a la normativa anterior) para 23 centrales fotovoltaicas, algunas de ellas ya de considerable tamaño (dentro siempre de los límites de la competencia autonómica)<sup>61</sup>, lo que supone el cumplimiento (no sé si siempre en plazo) de los dos hitos posteriores del calendario fijado por el Real Decreto-ley 23/2020, las autorizaciones previa y de construcción (es decir, de las autorizaciones sustantivas, no integradas en una sola resolución en el modelo estatal que sirvió de referencia para su establecimiento)<sup>62</sup>. Esas mismas fuentes también dan

---

<sup>61</sup> Un total de 24 instalaciones autorizadas en 2023 hasta la fecha: (I) 20 autorizaciones fotovoltaicas integradas (expedientes ATALFE): Salinetes IV (Petrer, 1 MW, DOGV 24/02/23), Vall d'Uixó (La Vall d'Uixó, 2,74 MW, DOGV 16/05/2023), Fontcalent Solar I (Alicante, 1,29 MW, DOGV 03/05/2023), Mutxasolar (Mutxamel, 7 MW, DOGV 04/05/2023), Alhorines (Villena, 50 MW, DOGV 06/06/23), Campillo (Crevillente, 3,64 MW, DOGV 19/06/23), La Nebulosa (Mutxamel, 3,5 MW, DOGV 09/06/23), Monforte 2 (Monforte del Cid, 43,56 MW, DOGV 09/08/2023), El Campet (Novelda, 2,88 MW, DOGV 21/06/23), Monforte 1 (Monforte del Cid, 43,56 MW, DOGV 26/07/2023), Ayora I (Jarafuel, 25,74 MW, DOGV 11/08/23), Ayora II (Jarafuel, 25,74 MW, DOGV 11/08/23), Ayora III (Jarafuel, 25,74, 14/08/23), Montserrat (Montserrat, 1 MW, DOGV 21/09/23), Benejama (Beneixama, 4,42 MW, DOGV 28/09/23), Benilloba (Benilloba, 1,26 MW, DOGV 20/09/23), El Secano (Monforte del Cid, 3,65 MW, DOGV 19/10/23), Alcalà de Xivert (Alcalà de Xivert, 3,55 MW, DOGV 24/10/2023), La Polseguera (La Romana, 1 MW) y Los Pomares (La Romana, 1 MW), estas dos últimas todavía no publicadas. Y (II) 4 autorizaciones más (previas y de construcción) tramitadas con arreglo a la normativa anterior (expedientes ATREGI): El Águila (Ayora, 36,75 MW, DOGV 29/06/23), Paraje La Encina (Villena, 18,7 MW, DOGV 19/06/23), Eiden (Ayora, 36,62 MW, DOGV 04/08/23) y Chambó (Ayora, 36,75 MW, DOGV 09/08/23). Instalaciones que representan en total unos 385 MW de potencia instalada.

<sup>62</sup> En el calendario inicial del Real Decreto-ley 23/2020 (art.1.1) se daban plazos de tres y seis meses desde la obtención de declaración de impacto ambiental favorable para la obtención de las autorizaciones previa y de construcción, respectivamente, lo que, tras la ampliación ya mencionada del plazo llevada a cabo por Real Decreto-ley 29/2021, implicaba los siguientes vencimientos: para los proyectos con permiso de acceso (y conexión) obtenido entre el 28/12/2013 y el 31/12/2017, el 25/12/2022 y el 25/03/2023, respectivamente, y para los proyectos con permiso obtenido entre el 01/01/2018 y el 25/06/2020, el 25/04/2023 y el 25/07/2023, respectivamente. Por Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio (art. 185), se amplió para esta segunda clase de proyectos el plazo para la obtención de la autorización de construcción en seis meses más, que lo sitúa ahora en el 25/01/2024, debido (según se explica en el Preámbulo de la disposición, apartados III y V) a la situación de la cadena de suministros provocada por la guerra de Ucrania. El resto de plazos, ya vencidos, no experimentan ningún cambio, y el que es objeto de modificación (y todavía no vencido) tampoco parece relevante en el marco de la autorización fotovoltaica integrada valenciana, que incluye las dos autorizaciones, por lo que demorar el otorgamiento de la autorización de construcción supondría incumplir el plazo (no modificado y ya vencido) para el otorgamiento de la autorización previa.

cuenta de la terminación (en 2022 o en lo que va de 2023) de una veintena de expedientes con resolución desfavorable o por causas anormales<sup>63</sup>.

En resumen, desde la entrada en vigor del Decreto ley 14/2020 o, por mejor decir, de su reforma por Decreto ley 1/2022, y hasta el momento (octubre de 2023), la Administración valenciana ha concedido autorización (principalmente a través del nuevo procedimiento integrado) para un total de 38 centrales fotovoltaicas, localizadas muy mayoritariamente en la provincia de Alicante, de desigual tamaño, pero algunas ya de cierta importancia, y con una potencia instalada (instalable) total de unos 500 MW<sup>64</sup>, todavía lejos del desiderátum para el aun lejano 2030, pero que suponen sin duda un significativo avance<sup>65</sup>.

Ahora bien, eso son datos relativos a instalaciones autorizadas por la Comunidad Valenciana, lo que no significa necesariamente que estén ya en fase de construcción, tras haber obtenido la preceptiva licencia urbanística municipal, ni mucho menos que se encuentren ya en explotación, de lo que carezco de datos precisos<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> La página web de la Conselleria [Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](http://Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana (gva.es)) (fecha de último acceso 31/10/2023) incluye hasta la fecha (octubre 2023) un total de 60 expedientes resueltos [Alicante (40), Valencia (16) y Castellón (4)]. De ellos, 38 con resolución favorable [Alicante (26), Valencia (9) y Castellón (3)], 17 con resolución desfavorable [Alicante (9), Valencia (7) y Castellón (1)], y 5 terminados por otras causas, todos ellos en Alicante (2 por pérdida sobrevenida de objeto y 3 por desistimiento). La denegación de las autorizaciones solicitadas se basa en la mayor parte de los casos (11) en informes desfavorables en materia de ordenación del territorio y paisaje, determinantes del otorgamiento o no de la autorización de implantación en suelo no urbanizable.

<sup>64</sup> Por provincias: 26 (Alicante), 9 (Valencia) y 3 (Castellón). Por potencia instalada: 28 (hasta 10 MW) y 10 (más de 10 MW). Por tipo de expediente: 29 (ATALFE) y 9 (ATREGI).

<sup>65</sup> La suma de los 364 MW de potencia fotovoltaica instalada en la Comunidad Valenciana a la entrada en vigor del Decreto ley 14/2020 (según su Preámbulo, apartado I) y de estos nuevos 500 MW de centrales autorizadas, arroja una cifra todavía lejos de los 6.000 MW deseados para 2030, aunque habría que añadir también la potencia de las instalaciones de autoconsumo autorizadas en estos años. Según datos oficiales, la potencia instalada en instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo en la Comunidad Valenciana ascendería hoy a unos 793 MW (“Autoconsumo en la Comunitat Valenciana”, actualizado a 30/09/2023, Generalitat Valenciana, Dirección General de Energía y Minas, disponible en [Autoconsumo eléctrico - Energía y Minas - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](http://Autoconsumo eléctrico - Energía y Minas - Generalitat Valenciana (gva.es))). Otros muchos proyectos de centrales se encuentran todavía en tramitación, según se desprende de la página web de la Conselleria [Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](http://Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana (gva.es)) (fecha de último acceso 31/10/2023).

<sup>66</sup> En un artículo publicado en el diario Las Provincias, el 27 de julio de 2023, titulado “Emergencia renovable en la Comunitat Valenciana”, Pedro FRESCO, quien fuera Director General de Transición Ecológica de la Administración valenciana, y hoy Director general de AVAENSEN (Asociación valenciana de empresas del sector de la energía), se lamentaba de que en lo que llevábamos del año 2023 en la Comunidad Valenciana se hubieran instalado “0 MW fotovoltaicos y 0 MW eólicos”.

Lo que sí es cierto, por un lado, es que el éxito final de algunas solicitudes de autorización ha reactivado en algunos municipios el interés por la medida cautelar de suspensión del otorgamiento de licencias municipales, de la que nos ocuparemos después<sup>67</sup>. Y, por otro, que el hito final del calendario marcado por el Real Decreto-ley 23/2020, esto es, la obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva (una vez construida la instalación), sigue teniendo fecha (para las instalaciones con permiso de acceso anterior a su entrada en vigor) de 25 de junio de 2025<sup>68</sup>.

## 4. CUESTIONES POLÉMICAS EN LA INTERPRETACIÓN DE LOS CONDICIONANTES TERRITORIALES

### 4.1. Introducción

Los aspectos territoriales, en estrecha relación con algunos otros ambientales (protección de la naturaleza), constituyen el elemento más delicado a la hora de autorizar la implantación de actividades industriales o de servicios en suelo no urbanizable. En el caso de las centrales fotovoltaicas, el Decreto ley 14/2020 introdujo dos novedades principales en la legislación valenciana hasta entonces vigente, una de carácter procedimental y otra de carácter sustantivo, estrechamente relacionadas entre sí. Por un lado, sustituyó el mecanismo tradicional de valoración de la oportunidad de implantación de esa clase de actividades en suelo no urbanizable, a saber, la Declaración de interés comunitario (DIC), una figura que equivale materialmente a un plan y que presenta en consecuencia tintes discrecionales<sup>69</sup>, por otra figura de nombre revelador, “autorización de implantación en suelo no urbanizable”, que, en lugar de preceder, pasaba a formar parte de la misma resolución que abordaba los aspectos sustantivos de la instalación<sup>70</sup>. Y, en segundo lugar, y en coherencia con la denominación elegida, estableció todo un catálogo detallado de criterios (generales y específicos) para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas tendentes a excluir la discrecionalidad en el otorgamiento de dicha

---

<sup>67</sup> Vid., *infra*, apartado VIII.

<sup>68</sup> Esta fecha se ha mantenido inamovible en el art. 1.1 del Real Decreto-ley 23/2020 desde su redacción inicial, lo cual también despierta alguna preocupación en el sector (“Las renovables avisan: habrá plantas que no estarán activas antes de 2025”, Las Provincias, de 20 de marzo de 2023).

<sup>69</sup> Vid., entre otros, F. GREGORI MARÍ (2008: 338 y ss.).

<sup>70</sup> Art. 30 del Decreto ley 14/2020. Precisamente, una de las características de los expedientes tramitados con arreglo a la normativa anterior (ATREGI) es que vienen precedidos (o acompañados) del otorgamiento de la DIA, tramitada de forma independiente, a lo que se hace referencia en las resoluciones de otorgamiento de las autorizaciones previa y de construcción.

autorización y a convertirla en una decisión esencialmente reglada, con los márgenes de apreciación derivados del inevitable uso de conceptos indeterminados en tan amplio y detallado catálogo de criterios<sup>71</sup>.

Desde el punto de vista organizativo, se mantuvo, no obstante, como no podía ser de otra forma, la responsabilidad de otorgar o denegar esa autorización o, mejor dicho, como corresponde en el marco de un procedimiento integrado, para emitir el informe (vinculante) en materia de ordenación del territorio y paisaje, en el órgano competente en esas materias, en el que tampoco es de extrañar siguieran pesando las inercias<sup>72</sup>.

La reforma llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022 no alteró la competencia ni el carácter vinculante de este informe, si bien limitándolo a ciertos extremos y trasladando a los Ayuntamientos la competencia para pronunciarse sobre los aspectos paisajísticos en algunos casos<sup>73</sup>. Desde el punto de vista sustantivo, la reforma también introdujo algunos nuevos criterios para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas, que atrajeron la polémica a la inmediatez nos referiremos<sup>74</sup>.

Sea como fuere, al órgano competente en materia de ordenación del territorio y paisaje (encargado de la emisión de ese informe vinculante) se le hizo a menudo responsable, en el propio seno de la Administración valenciana, y tanto antes como después de la reforma, del retraso en la tramitación de los procedimientos, llegándose a calificar su actitud como de bloqueo deliberado de los expedientes, acusación con toda probabilidad injusta por la existencia de otros factores determinantes del retraso (acumulación de trabajo y escasez de personal), aunque sí demostrativa de la existencia de diferentes interpretaciones de la (compleja) normativa subyacente, fruto a su vez de la existencia de diferentes visiones del problema dentro de una Administración, como ya nos consta, de coalición<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Arts. 8 a 11 del Decreto ley 14/2020. Me ocupé de estas cuestiones en el trabajo ya mencionado (2022: 35 y ss. y 45 y ss.).

<sup>72</sup> Art. 25 del Decreto ley 14/2020. En la Administración anterior era la Dirección General de Política Territorial y Paisaje de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad. En la actual será la Dirección General de Urbanismo, Paisaje y Evaluación Ambiental de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio.

<sup>73</sup> Art. 25 del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022.

<sup>74</sup> En particular, unos porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal (nuevo apartado 7 del art. 7 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio).

<sup>75</sup> Vid. la larga e interesante entrevista a la por entonces Directora General de Política Territorial y Paisaje, Rosa Pardo Marín, en el periódico El Temps de 07/12/2022 (“No hi ha un bloqueig deliberat en la tramitació de plantes fotovoltaiques”), en la que se defiende, a mi juicio de manera convincente, de esas acusaciones.

La reforma vino acompañada, como ya se dijo, de un cambio en la titularidad de la Conselleria con competencias, entre otras, en materia de ordenación del territorio y paisaje<sup>76</sup>, y de la nueva titular partió la iniciativa de solicitar un informe a la Abogacía General de la Generalitat con el fin de aclarar la interpretación correcta de ciertos extremos de la normativa valenciana, cuyo entendimiento por el centro directivo de ella dependiente resultaba problemático<sup>77</sup>.

A esta iniciativa debemos agradecer la emisión de un informe sumamente interesante, aunque errado a mi juicio en algunos aspectos, que, sobre permitir entender mejor la evolución posterior de los acontecimientos (los informes de la Abogacía General de la Generalitat no son vinculantes, pero el apartamiento de los mismos ha de ser motivado, además de que han de ser objeto de publicación<sup>78</sup>), pone sobre la mesa importantes cuestiones atinentes a la interpretación de una normativa que todavía sigue vigente, relativas por tanto, como titulamos el trabajo, no solo a la aplicación de esta normativa, sino también a sus perspectivas de futuro<sup>79</sup>; y que tuvo fiel reflejo en una Instrucción emitida a renglón seguido por la titular de la Conselleria<sup>80</sup>.

De entre todas ellas, me voy a detener a continuación en tres, que entiendo particularmente relevantes: (1) el ámbito de aplicación de los porcentajes

---

<sup>76</sup> Rebeca Torró, hasta entonces Secretaria Autonómica de la Conselleria de Economía Sostenible, y que se hizo cargo de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad en mayo de 2022.

<sup>77</sup> Las referencias en la prensa del momento a estas disputas y a la solicitud de este informe son abundantes. Vid., por eje., “El PSPV desautoriza a Compromís por excederse en sus competencias y poner trabas a la fotovoltaica”, Las Provincias, de 01/12/2022.

<sup>78</sup> Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat (art. 6.1) y Decreto 105/2017, de 28 de julio, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (arts. 27.2).

<sup>79</sup> Informe de la Abogacía General de la Generalitat de 4 de noviembre de 2022 (expte. 22189P). Hubo un segundo Informe de 28 de noviembre de 2022 (expte. 22225P), a raíz de unas dudas manifestadas por la Dirección General de Política Territorial y Paisaje, que ratificó el primero. Ambos disponibles en la página web de la Generalitat valenciana ([Informes Jurídicos - Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](#)) (fecha de último acceso: 31/10/2023)

<sup>80</sup> Instrucción de la Consellera de política territorial, obras públicas y movilidad (relativa a criterios y disposiciones a considerar en la elaboración de informes en materia de ordenación del territorio y paisaje referidos a proyectos de instalaciones de energías renovables emitidos por la Dirección General de Política Territorial y Paisaje de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad) de 5 de diciembre de 2022, también disponible en la página web de la Generalitat valenciana ([Directrices, instrucciones, acuerdos y circulares - Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](#)) (fecha de último acceso: 31/10/2023).

máximos de ocupación de suelo municipal por centrales fotovoltaicas introducidos por la reforma de 2022, (2) los criterios que deben seguir los Ayuntamientos en la emisión de los informes urbanísticos previos, y (3) la pertinencia o no de la exigencia de estudios de paisaje en el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones fotovoltaicas integradas.

## 4.2. Los porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal

### 4.2.1. La posición de la Abogacía General de la Generalitat

Como ya se dijo, una de las novedades principales, si no la principal, de la reforma del régimen de autorización de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable creado por el Decreto ley 14/2020 que llevó a cabo el Decreto ley 1/2022 consistió en la introducción de un porcentaje máximo de ocupación de suelo (por dichas centrales) a escala municipal, cifrado en principio en un 3% de la superficie de suelo no urbanizable común de cada municipio<sup>81</sup>.

Todo el mundo entendió<sup>82</sup>, entre ellos yo mismo<sup>83</sup>, y desde luego también los Ayuntamientos que hicieron uso de los márgenes de decisión que el Decreto ley ofrecía a los municipios a fin de acabar de perfilar ese porcentaje<sup>84</sup>, que se trataba de una medida que obligaba en primer término y ante todo a la propia Administración valenciana, la cual había conocido de primera mano y sufrido en sus propias carnes durante sus cerca de dos años de vigencia el malestar provocado en algunos municipios por el Decreto ley 14/2020, y con la que justamente, y de manera a mi juicio razonable, se intentaba mejorar la

---

<sup>81</sup> Nuevo apartado 7 del art. 7 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, introducido por el Decreto ley 1/2022. Tiene razón el Informe de la Abogacía General de la Generalitat de 4 de noviembre de 2022 (p. 39) al señalar que la utilización por el legislador del “suelo no urbanizable común” como parámetro de cálculo del suelo municipal ocupable por centrales fotovoltaicas es puramente convencional, sin que ello signifique que no puedan instalarse en suelos de especial protección ni mucho menos que puedan instalarse en estos últimos sin tasa.

<sup>82</sup> Así lo señala la entonces Directora General de Política Territorial y Paisaje, en la entrevista citada publicada en el periódico El Temps de 07/12/2022 (“crec que tots -sense excepció- pensàvem que aquest llindar de sòl ocupat era aplicable a tota mena [todo tipo] de plantes fotovoltaiques”).

<sup>83</sup> Así, en el trabajo ya citado (2022: 78 y ss.).

<sup>84</sup> El porcentaje del 3% era objeto en principio de ponderación (en un 0,75) en los suelos de capacidad agrológica moderada [letra a) del nuevo apartado 7 del art. 7 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje], pero los Ayuntamientos, mediante acuerdo plenario, podían, entre otras cosas, exigir su aplicación estricta también en esa clase de suelos [letra b)]. Así lo hizo, por eje., el Ayuntamiento de Villena, mediante Acuerdo adoptado en la sesión ordinaria del Pleno de 28 de julio de 2022, reflejado en el Acta del Pleno de esa fecha, pp. 21-23, disponible en la página web del Ayuntamiento [PLENO ORDINARIO 28 JULIO 2022 | Villena](#) (fecha de último acceso 31/10/2023).

aceptación del sistema mediante un reparto territorial más equitativo de la carga de albergar este tipo de instalaciones.

Sin embargo, sorprendentemente, y en respuesta a una de las preguntas de la consulta que tampoco aparecía formulada en esos términos<sup>85</sup>, el Informe de la Abogacía General de la Generalitat va a llegar a la insólita conclusión de que los porcentajes máximos de ocupación de suelo (por municipio) introducidos por la reforma tienen como único destinatario y obligan solamente a la Administración General del Estado, en relación con la autorización de las centrales fotovoltaicas de su competencia, pero no a la Administración valenciana en los procedimientos integrados de la suya propia<sup>86</sup>.

Para llegar a esta conclusión, el Informe se basa en la indiscutible circunstancia de la introducción de esta medida por el Decreto ley 1/2022 como un precepto del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (nuevo apartado 7 del art. 7) y no como un componente del Decreto ley 14/2020, y en la más arriesgada (a estos efectos) calificación del régimen (valenciano) de autorización de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable contenido en el referido Decreto ley 14/2020 como un régimen especial y autosuficiente en lo relativo a los criterios territoriales y paisajísticos para la implantación de centrales fotovoltaicas, que desplazaría y haría innecesario el recurso a la legislación general en la materia (el mencionado Texto Refundido), es decir, como se dice en el propio informe, en la aplicación del principio de especialidad como criterio de solución de conflictos entre fuentes del Derecho<sup>87</sup>.

Para justificar la pertinencia de aplicar al caso el mencionado principio, y como argumento destacado, el Informe invoca un párrafo, que no es precisamente un dechado de claridad, del Preámbulo del Decreto ley 1/2002 (apartado II), cuyo tenor es el siguiente:

---

<sup>85</sup> Se trataba de la primera pregunta de la consulta, que tenía un alcance más genérico, relativo a “la prelación de fuentes aplicable para determinar la compatibilidad urbanística en los procedimientos de implantación de instalaciones de energía renovable de competencia autonómica tras la aprobación del DL 1/2022” (p. 3 del Informe). En concreto, sobre los porcentajes máximos de ocupación de suelo, la consulta sólo preguntaba (tercera pregunta) si el porcentaje del 3% “tiene por finalidad limitar este tipo de instalaciones solo al suelo no urbanizable común o, si lo que pretende es establecer una fórmula para fijar el porcentaje máximo de ocupación que cada municipio puede soportar” (p. 3), a lo que el Informe respondió razonablemente, como ya se ha señalado, en este segundo sentido (p. 39).

<sup>86</sup> Informe (pp. 37 y ss., en relación con las pp. 18 y ss.). Conclusión trasladada en sus propios términos a la Instrucción ya mencionada de 5 de diciembre de 2022: “En el caso de autorizaciones de instalaciones fotovoltaicas de competencia autonómica no existe limitación de ocupación de suelo” (apartado 3.4).

<sup>87</sup> Informe (pp. 38 y ss., en relación con las pp. 14 y ss. y 20 y ss.).

“Los cambios legales detallados en la parte dispositiva de este decreto ley se fundamentan en un principio básico: eliminar trabas burocráticas y convertir a la Administración en aceleradora de la transición energética, establecer a todos los efectos el uso de producción de energías renovables en suelo no urbanizable común, *sin perjuicio de la normativa específica para las instalaciones en las que la autorización corresponda a la Generalitat*” (la cursiva es del propio Informe<sup>88</sup>)

De ello, junto con otros argumentos, deducirá más adelante que “ha sido voluntad del legislador el no fijar un porcentaje de ocupación de suelo para estas promociones de autorización autonómica”<sup>89</sup>.

#### 4.2.2. Crítica

Lamento tener que disentir en este punto de un Informe en su conjunto bien hecho y que contiene otros aciertos indudables<sup>90</sup>, pero la aplicabilidad de los porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal a las instalaciones cuya autorización compete a la Administración valenciana me parece indudable por todo un conjunto de razones que cabe resumir como sigue:

(1) Ciertamente, el Decreto ley 14/2020 contiene una regulación especial de la autorización de centrales fotovoltaicas (de competencia de la Comunidad Autónoma) en suelo no urbanizable, tanto procedimental como sustantiva, que se extiende a los criterios territoriales para la autorización de dichas instalaciones, sustituyendo a este respecto el régimen general, también procedimental y sustantivo, de las Declaraciones de Interés Comunitario (DIC), contenido hoy en el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje<sup>91</sup>.

Pero especialidad no significa autosuficiencia, ni implica que la materia que cuenta con una regulación especial quede al margen de la legislación general, la cual seguirá siendo de aplicación en todos aquellos aspectos en los que no se haya previsto alguna singularidad<sup>92</sup>.

Es cierto que el Decreto ley 1/2022 no insertó los porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal en el marco de la regulación especial de los

---

<sup>88</sup> Informe (p. 21).

<sup>89</sup> Informe (p. 39).

<sup>90</sup> Y que trata mi trabajo anterior con mucha generosidad, con amplias citas del mismo.

<sup>91</sup> Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (arts. 216 y ss.).

<sup>92</sup> Así lo admite también el Informe de la Abogacía General, pero se inclina por pensar que la regulación especial del Decreto ley 14/2020 es completa y autosuficiente (p. 24 y 38 y ss.).

procedimientos integrados (Decreto ley 14/2020), sino dentro de la legislación general (valenciana) sobre ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, por razones sobre las que luego volveremos, pero lo hizo sin referencia alguna a su inaplicabilidad en tales procedimientos<sup>93</sup>, por lo que no hay ningún motivo derivado del principio de especialidad que se oponga a su exigibilidad en estos procedimientos, máxime tratándose de una previsión que tampoco se enmarca en la regulación de las DIC (la reemplazada por aquella regulación especial), sino que se ubica en un apartado temprano y general del Texto Refundido<sup>94</sup>.

Buena prueba de que los procedimientos integrados que tramita la Administración valenciana no cuentan a este respecto con una regulación especial que excluya la aplicación de los porcentajes máximos de ocupación de suelo (municipal) es que la reforma también decidió incluir en la legislación general (el Texto Refundido), en lugar de hacerlo en la particular (el Decreto ley 14/2020), otras novedades cuya pertenencia al sistema (su aplicabilidad a los procedimientos valencianos) resulta indudable y no fue puesta en cuestión por el Informe, como el régimen de suspensión de licencias (municipales) para instalaciones renovables<sup>95</sup>.

En fin, el propio Informe desmiente su comprensión cerrada y autosuficiente del régimen especial del procedimiento integrado valenciano, al recurrir como luego veremos a una pieza de la legislación general, los estudios de integración paisajística, para incorporarla, a pesar de su falta de mención expresa, al régimen de dichos procedimientos<sup>96</sup>.

(2) No hay, en mi opinión, ninguna razón evidente que explique por qué el legislador de urgencia de 2022 decidió escindir su reforma del sistema

---

<sup>93</sup> La referencia que se hace en el inciso final [letra e)] del nuevo apartado 7 del art. 7 del Texto Refundido a “los criterios generales y específicos para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas (...) de la legislación autonómica específica”, constituye, en mi opinión, un simple recordatorio de su aplicabilidad a las centrales de competencia autonómica junto con los nuevos “criterios de ocupación del suelo por centrales fotovoltaicas” (porcentajes máximos de ocupación de suelo) establecidos en los incisos anteriores, y no debería interpretarse, como parece hacer el Informe (p. 39), como una suerte de exclusión de la aplicación de dichos porcentajes a esas centrales, que, de existir, tendría que ser mucho más clara y directa.

<sup>94</sup> Art. 7 del Texto Refundido (criterios generales de crecimiento territorial y urbano), ubicado dentro del capítulo III (criterios de la ocupación racional del suelo) del Título I (la infraestructura verde, el paisaje y la ocupación racional del territorio) del Libro I (planeamiento).

<sup>95</sup> Nueva Disposición adicional séptima (hoy octava) del Texto refundido (suspensión de licencias que afecte a instalaciones para la generación de energías renovables), incorporada por el Decreto ley 1/2022.

<sup>96</sup> Vid., *infra*, apartado IV.4.

(valenciano) de autorización de centrales fotovoltaicas en dos cuerpos normativos, por un lado, el Decreto ley 14/2020 y, por otro, el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

Desde luego, no (a pesar de esas opacas palabras del Preámbulo, y en contra de lo sugerido por el Informe de la Abogacía General de la Generalitat), la de excluir la aplicabilidad a los procedimientos integrados (de competencia autonómica) de todas y cada una de las piezas incluidas en el Texto Refundido, por las razones ya expuestas en el apartado anterior.

Más razonable sería pensar que el motivo estriba en el deseo de que esas piezas (las incluidas en el Texto Refundido, a diferencia de las restantes) sean de aplicación a todos los procedimientos de autorización de centrales fotovoltaicas, no solo los de competencia autonómica, sino también los de competencia estatal<sup>97</sup>, cosa obviamente más problemática si se hubieran emplazado en el Decreto ley 14/2020.

Podría, no obstante, replicarse que otro de los componentes de la reforma, de aplicación esta vez exclusiva a los procedimientos de competencia estatal, y sin conexión alguna con el procedimiento integrado valenciano, sobre el que volveremos después, aparece en cambio inserto en el Decreto 14/2020<sup>98</sup>.

En tal caso, no queda otra que pensar, como sostuve en un trabajo anterior, que la inclusión de esas novedades (porcentajes máximos de ocupación de suelo, régimen especial de la suspensión de licencias municipales, etc.) en el Texto Refundido, además de ser una opción legítima, obedeciera al deseo de darles un mayor realce, pero en ningún caso, vuelvo a insistir, pues es ahora lo relevante, a la intención de excluir su aplicación en su lugar primero y natural, que no es otro que el procedimiento integrado valenciano de autorización<sup>99</sup>.

(3) La *voluntas legislatoris* no es nunca un argumento decisivo en la interpretación de las normas, pero en un caso como el presente, en el que faltaría un pequeño empujón para reafirmar de modo concluyente la tesis del obligado respeto por la Administración valenciana de los porcentajes máximos de ocupación de suelo introducidos por la reforma, su conocimiento sería desde luego de agradecer.

---

<sup>97</sup> Sobre esta cuestión volveremos después. Vid., *infra*, apartado VI.

<sup>98</sup> Art. 3 bis del Decreto ley 14/2020 (procedimiento para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable fotovoltaica de autorización estatal), introducido por el Decreto ley 1/2022.

<sup>99</sup> El trabajo ya citado (2022: 78).

Desgraciadamente, las propias características de la legislación de urgencia dificultan por lo general la utilización de este criterio interpretativo, y desde luego lo hacen en el caso presente, en el que el debate en el Pleno de las Cortes Valencianas que precedió a la convalidación del Decreto ley no arroja mucha luz sobre la cuestión que ahora nos ocupa<sup>100</sup>.

Sólo queda, pues, el Preámbulo, que lamentablemente, y a diferencia del espléndido que acompañó al Decreto ley 14/2020, en el caso del Decreto ley 1/2022 es muy pobre, en particular, en lo relativo a las importantes novedades que introdujo en el procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas, a las que dedica un escueto apartado II, que no contiene ninguna referencia a las dos principales: la asunción del trámite simplificado de determinación de afecciones ambientales y, por lo que ahora importa, el establecimiento de porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal.

En este contexto, dar relevancia, como hace el Informe, a un breve párrafo de difícil comprensión (se puede releer muchas veces sin llegar a saber lo que quiere decir), parece un esfuerzo vano<sup>101</sup>. A falta de *voluntas legislatoris*, quedémonos pues con la *voluntas legis*, ya precisada en el apartado primero.

(4) He dejado para el final otro argumento que me parece fundamental.

La conclusión a la que llega el Informe es que el legislador de urgencia, al introducir los consabidos porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal por centrales fotovoltaicas, estaba legislando única y exclusivamente para la Administración General del Estado, ordenándole un reparto localmente más equitativo de sus autorizaciones en territorio valenciano.

Está por ver, lo discutiremos después, que tal disposición obligue a la Administración General del Estado, o que esta Administración se esté sintiendo vinculada por ella<sup>102</sup>.

Pero lo que está fuera de toda duda es que una disposición redactada en esos términos (y lo mismo vale para una interpretación de ella en este sentido), es decir, teniendo como destinatario única y exclusivamente a la Administración

---

<sup>100</sup> Diario de Sesiones del Pleno de las Cortes Valencianas, X legislatura, núm. 111, de 25 de mayo de 2022, pp. 5971 y ss. El acuerdo de convalidación se publicó en DOGV, núm. 9356, de 7 de junio de 2022, p. 29665.

<sup>101</sup> “Los cambios legales detallados en la parte dispositiva de este decreto ley se fundamentan en un principio básico: eliminar trabas burocráticas y convertir a la Administración en aceleradora de la transición energética, establecer a todos los efectos el uso de producción de energías renovables en suelo no urbanizable común (sic), sin perjuicio de la normativa específica para las instalaciones en las que la autorización corresponda a la Generalitat”.

<sup>102</sup> Vid., *infra*, apartado VI.

General del Estado, sería claramente inconstitucional por afectar a las competencias del Estado en materia de autorización de instalaciones fotovoltaicas sin poder fundarse en ninguna competencia autonómica, tampoco en la competencia en materia de ordenación del territorio, pues obviamente no podría tener ese fundamento una medida que introdujera esa arbitraria distinción entre unas y otras centrales.

### 4.3. El informe urbanístico previo

#### 4.3.1. Sentido y regulación en el Decreto ley 14/2020

El informe urbanístico previo o informe-certificado municipal de compatibilidad urbanística (como lo denomina el Decreto ley 14/2020<sup>105</sup>) es una actuación previa tradicional relativa al control ambiental de actividades, cuyo origen se remonta a la vieja legislación estatal de actividades clasificadas<sup>104</sup>, que fue asumido expresamente y con ese nombre por la legislación básica sobre prevención y control integrados de la contaminación<sup>105</sup>, y que recoge también con carácter general, para todos los instrumentos de intervención regulados por ella, la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades<sup>106</sup>.

Su finalidad es de índole práctica, y consiste en evitar que la laboriosa (y costosa) tramitación de los instrumentos de intervención ambiental pudiera resultar a la postre inútil por una defectuosa selección del emplazamiento de la actividad. Por eso la tramitación del correspondiente instrumento de intervención ambiental no se puede iniciar (sobre ese emplazamiento) si el informe es negativo o se debe archivar si, una vez iniciada, el Ayuntamiento lo emite con retraso en sentido desfavorable<sup>107</sup>. Las implicaciones de este informe no van más allá, y no sustituye a la ulterior licencia municipal de obras ni condiciona su sentido, sin perjuicio de las responsabilidades patrimoniales a que pudiera dar lugar la denegación de la licencia precedida de un informe favorable<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Art. 19.1.

<sup>104</sup> Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (art. 30)

<sup>105</sup> Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (art. 15), hoy Texto Refundido de la Ley, aprobado por Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre (art. 15).

<sup>106</sup> Art. 22, hoy con ciertas salvedades tras la modificación del apartado 1 de este artículo por la Ley 7/2021, de 29 de diciembre.

<sup>107</sup> Art. 22.6 de la Ley 6/2014.

<sup>108</sup> Art. 22.7 de la Ley 6/2014.

El Decreto ley 14/2020, al regular el nuevo procedimiento integrado de autorización de centrales fotovoltaicas (de competencia autonómica) en suelo no urbanizable, introdujo con sentido la exigibilidad de este informe como actuación previa a la presentación de la solicitud de autorización (fotovoltaica integrada), de forma coherente con la sujeción de dichas instalaciones a uno de los instrumentos de intervención ambiental regulados por la Ley valenciana 6/2014 (declaración responsable, en sustitución de la anterior licencia ambiental<sup>109</sup>) y con expresa remisión al entero régimen establecido en dicha ley para estos informes (art. 19.1 del Decreto ley 14/2020<sup>110</sup>).

No obstante, se añadió una precisión adicional sobre el sentido del informe en la materia, la conocida (y polémica) indicación de que solo podría ser negativo en caso de “prohibición expresa” de estas instalaciones en el emplazamiento escogido conforme al planeamiento urbanístico en vigor (párrafo final del art. 19.1<sup>111</sup>).

Tampoco esta disposición, pese a lo llamativo de su enunciado (desencadenante en buena medida del descontento municipal), tenía realmente, a mi juicio, un contenido innovador. En la lógica de estos informes está el que deban ceñirse a valorar la “compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico” en vigor, sin entrar en otras consideraciones<sup>112</sup>. Ya la regulación general de estos informes advierte que se indiquen “las modificaciones del planeamiento que, en su caso, se estén elaborando y que pudieran afectar a la ubicación de la instalación”, y, en relación con las actividades que “pretendan ubicarse en suelo no urbanizable”, lo que por definición es el caso que nos ocupa, que se indique “en su caso, la necesidad de tramitar declaración de interés comunitario”, sustituida aquí por la autorización de implantación en suelo no urbanizable,

---

<sup>109</sup> Nuevo párrafo segundo del art. 10 de la Ley 6/2014, introducido por el Decreto ley 14/2020.

<sup>110</sup> “Con carácter previo a la solicitud de las autorizaciones (...) el promotor solicitará ante el ayuntamiento (...) la expedición del informe-certificado urbanístico municipal (...) *en los términos previstos en el artículo 22 de la Ley 6/2014...*” (la cursiva es nuestra). La íntegra remisión al art. 22 de la Ley 6/2014 (que se mantiene) debería incluir también la posibilidad de sustitución (en el caso de centrales fotovoltaicas) del informe urbanístico previo por la verificación realizada por un organismo de certificación administrativa (OCA) o entidad colaboradora, incorporada después, como dijimos, por la Ley 7/2021, de 29 de diciembre (art. 22.1 en su nueva redacción), aunque manteniendo en todo caso el Ayuntamiento la posibilidad de “verificar la compatibilidad [urbanística] antes de otorgar la licencia”.

<sup>111</sup> “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).

<sup>112</sup> Art. 22.1 de la Ley 6/2014 y art. 19.1 del Decreto ley 14/2020.

cuyo otorgamiento, como la de aquella, compete a la Administración valenciana<sup>113</sup>.

En definitiva, y a mi juicio, esa llamativa disposición no era sino un recordatorio a los Ayuntamientos de lo que eran estrictamente sus competencias en este trámite de informe urbanístico previo, de sentido equivalente a las advertencias ya señaladas que contiene la regulación general, por las perniciosas consecuencias dilatorias (más que sustantivas) que evidentemente tienen los informes negativos extralimitados de sus funciones<sup>114</sup>.

#### 4.3.2 Incidencia en la cuestión del Decreto ley 1/2022, consulta y opinión de la Abogacía General

Pues bien, en este estado de cosas, la reforma del sistema llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022 introdujo, de nuevo en el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, un precepto relativo a la compatibilidad urbanística de las centrales fotovoltaicas cuya relación con el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020 era evidente, pero no inequívoca, sembrando así algunas dudas sobre su correcta interpretación.

Se trataba del nuevo art. 10 bis del Texto Refundido<sup>115</sup>, cuyo tenor literal era el siguiente:

*“Artículo 10 bis. Criterios generales de ordenación de la producción de energías renovables.*

*A todos los efectos, en aquellos municipios en los cuales la generación de energía renovable no esté expresamente regulada en el planeamiento vigente, el uso de producción de energías renovables se considerará compatible en suelo no urbanizable común de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica, que no correspondan a suelos incendiados hasta que hubieron pasado 30 años desde la extinción del incendio. Todo esto tomando como referencia las cartografías de la Institut Cartogràfic Valencià. En todo caso, su implantación requerirá la emisión de los informes pertinentes”* (el subrayado es nuestro)

Al parecer, el órgano de la Administración valenciana con competencias en materia de ordenación del territorio y paisaje venía interpretando que este precepto remplazaba el criterio establecido en el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020 para la emisión de los informes de compatibilidad urbanística que ya nos es conocido, de modo que a partir de ahora los Ayuntamientos podrían

<sup>113</sup> Art. 22.3 de la Ley 6/2014.

<sup>114</sup> El Reglamento de emisiones industriales, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre (art. 7) también incluye este tipo de advertencias, y con carácter básico, en el marco de la autorización ambiental integrada.

<sup>115</sup> Ubicado, como el art. 7.7 (porcentajes máximos de ocupación de suelo), dentro del capítulo III (criterios de la ocupación racional del suelo) del Título I (la infraestructura verde, el paisaje y la ocupación racional del territorio) del Libro I (planeamiento).

legítimamente emitir un informe negativo en relación con las centrales proyectadas sobre suelos no urbanizables de protección especial aunque el planeamiento urbanístico vigente no contuviera (como exigía el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020) una prohibición expresa de dichas instalaciones en tales suelos o en una parte de los mismos<sup>116</sup>.

Dudando de la corrección de esta interpretación, la nueva titular de la Consejería incluyó en su consulta una cuestión relativa a “la prelación de fuentes aplicable para determinar la compatibilidad urbanística en los procedimientos de implantación de instalaciones de energía renovable de competencia autonómica tras la aprobación del DL 1/2022”<sup>117</sup>.

En coherencia con el planteamiento mantenido a propósito de los porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal y por el mismo tipo de razones, la Abogacía General de la Generalitat, en su respuesta a esta pregunta, defendió la aplicabilidad exclusiva de estos nuevos “criterios generales de ordenación de la producción de energías renovables” (sic) del art. 10 bis del Texto Refundido a las instalaciones de competencia estatal, en tanto que a los proyectos cuya autorización compete a la Administración valenciana les seguiría siendo aplicable el criterio de compatibilidad urbanística establecido en el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020 en tanto que regulación especial<sup>118</sup>.

#### **4.3.3. Posición personal: interpretación armónica de los preceptos enfrentados**

En realidad, no me parece acertada ninguna de las dos interpretaciones. Ambas parten de la existencia de una contradicción insalvable entre los dos preceptos confrontados (que el Informe salva apelando a su distinto ámbito de aplicación)

---

<sup>116</sup> Así se deduce de la entrevista, ya citada, a la por entonces Directora General de Política Territorial y Paisaje, Rosa Pardo Marín, en el periódico El Temps de 07/12/2022 (“No hi ha un bloqueig deliberat en la tramitació de plantes fotovoltaïques”): “El problema es que en los últimos años la forma de determinar esta compatibilidad [la compatibilidad urbanística] se ha modificado tres veces, y tras el último decreto ley ómnibus de abril de este año, nosotros entendíamos que en los suelos protegidos volvía a aplicarse la interpretación tradicional según la ley básica estatal y nuestra ley autonómica, que exigía que quedara expresamente previsto el uso para considerarlo compatible” (traducción del original en valenciano).

<sup>117</sup> Se trataba de la primera pregunta de la consulta (p. 3 del Informe de la Abogacía General).

<sup>118</sup> Informe de la Abogacía General (pp. 18 y ss.), con reflejo de nuevo expreso en la Instrucción de la Consellera, ya citada, de 5 de diciembre de 2022 (apartados 2.2 y 3.2). Aun defendiendo la exclusiva aplicación del art. 10 bis del Texto Refundido a las centrales de competencia estatal, pero consciente de las razonables dudas que esto planteaba, la Abogacía General recomendaba en este caso (no en el de los porcentajes de suelo) que se modificara su tenor literal para aclarar ese extremo (p. 23).

cuando, a mi juicio, admiten una lectura conjunta a la vista de su diferente naturaleza.

Para la emisión del informe urbanístico previo sigue valiendo el criterio establecido en el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020 (precepto que sigue vigente, pero que como se dijo antes no representa a mi juicio una novedad sustantiva sino más bien una llamada de atención), de modo que los Ayuntamientos no podrán emitir un informe desfavorable para proyectos con emplazamiento propuesto en suelos de protección especial a menos que el planeamiento urbanístico vigente contenga una prohibición expresa en la zona elegida.

Y lo que contiene el nuevo art. 10 bis del Texto Refundido, en línea con el art. 13 del Decreto ley 14/2020<sup>119</sup>, es una norma de aplicación directa o, dicho de otra manera, una declaración *ex lege* de compatibilidad (de las centrales fotovoltaicas) en relación esta vez (antes lo era con suelos urbanos y urbanizables sin programa aprobado) con ciertos suelos no urbanizables comunes (los de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica que no hayan sufrido un incendio, y si lo han sufrido, una vez pasados 30 años), que se añade a las determinaciones propias del planeamiento municipal y que resulta de aplicación también (frente al parecer de la Abogacía) a los proyectos de competencia autonómica.

Podría entenderse superflua (o redundante) una norma que, en relación solamente con los “municipios en los cuales la generación de energía renovable no esté expresamente regulada en el planeamiento vigente”, esto es, sin conllevar rectificación alguna de determinaciones contrarias de los planeamientos vigentes (esta es la diferencia con el art. 13 del Decreto ley 14/2020<sup>120</sup>), declara la compatibilidad urbanística de las centrales fotovoltaicas únicamente sobre cierta clase de suelos no urbanizables (los comunes de las características mencionadas), en comparación con esa otra norma anterior y que sigue en vigor (el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020) que, interpretada *a sensu contrario*, ya venía a declarar su compatibilidad urbanística con toda clase de suelos no urbanizables (incluidos los de protección especial), siempre que no hubiera una prohibición expresa, es decir, siempre que se cumplieran las condiciones para la aplicación de ese nuevo precepto de alcance más reducido, y en buena medida lo es<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Art. 13 del Decreto ley 14/2020 (normas y parámetros urbanísticos de aplicación directa).

<sup>120</sup> Art. 13.1 del Decreto ley 14/2020: “Se declara la compatibilidad urbanística de las centrales fotovoltaicas, sin necesidad de modificar el planeamiento vigente, cuando estas se localicen...”.

<sup>121</sup> Eso defendí en el trabajo ya citado (2022: 80).

Pero redundancia no es igual a contradicción. Y, además, cabe a mi juicio encontrar un sentido para esa reiteración o énfasis.

En primer lugar, pudo estar motivada, como ocurre con el resto de previsiones del Decreto ley 1/2022 incorporadas al Texto Refundido, por el propósito de extender su aplicación, más allá de las instalaciones de competencia autonómica, a las de competencia estatal, cosa obviamente más problemática en el caso de todos aquellos preceptos que forman parte de la regulación del procedimiento integrado valenciano (como ocurre con el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020), sobre lo que volveremos después<sup>122</sup>.

Y, en segundo lugar y, sobre todo, hay que poner en relación este precepto (el nuevo art. 10 bis del Texto Refundido) con otros de los que componen la reforma (e igualmente incluidos en el Texto Refundido), como son los relativos a los porcentajes máximos de ocupación de suelo y a la suspensión del otorgamiento de licencias municipales. Todos ellos tienen en común su referencia a la capacidad agrológica de los suelos, y todos ellos comparten la finalidad, articulada de una u otra manera, de poner, en principio, a resguardo de la implantación de centrales fotovoltaicas los suelos agrícolas más valiosos (los de alta o muy alta capacidad agrológica), con independencia de su calificación urbanística (es decir, como no urbanizables comunes o de protección especial). Se trata de una idea que ya estaba presente en la regulación inicial del procedimiento integrado, pero que sin duda la reforma quiere subrayar<sup>123</sup>.

En este sentido, hay que hacer, en mi opinión, una lectura en negativo del nuevo art. 10 bis del Texto Refundido, introducido por el Decreto ley 1/2022, que es la que lo dota de pleno sentido y salva cualquier posible contradicción con el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020. Al declarar la compatibilidad del uso por centrales fotovoltaicas de los suelos de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica (no ordenados para este uso por el planeamiento), lo que realmente está queriendo decir es que, en principio, dicho uso resulta incompatible en suelos de alta y muy alta capacidad agrológica, siempre según las valoraciones autonómicas (las cartografías del Institut Cartogràfic Valencià), de modo que esta “norma de aplicación directa” se añade a las determinaciones propias del planeamiento urbanístico, y podría ser invocada por los Ayuntamientos como

---

<sup>122</sup> Vid., *infra*, apartado VI.

<sup>123</sup> Art. 10 del Decreto ley 14/2020 (criterios territoriales y paisajísticos específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas), apartado 1, letra e): “Utilizar el menor suelo posible de alto valor agrológico, no pudiendo implantarse en los suelos de muy alta capacidad agrológica, salvo mejor conocimiento científico”.

“prohibición expresa” a la hora de emitir su informe de compatibilidad urbanística.

Vista así, se trata de una más de las medidas incluidas en la reforma, junto con los porcentajes máximos de ocupación de suelo, destinadas a lograr una mayor aceptación municipal del sistema.

#### 4.4. Los estudios de paisaje

Al parecer, el órgano con competencias en materia de ordenación del territorio y paisaje de la Administración valenciana, para emitir su informe en el procedimiento integrado, determinante como sabemos del otorgamiento o denegación de la autorización de implantación en suelo no urbanizable, venía exigiendo a los promotores (aunque no de forma sistemática, sino solo en los casos de acumulación de varios proyectos en una misma zona<sup>124</sup>) la presentación de un estudio de paisaje, instrumento cuya regulación se encuentra en el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje<sup>125</sup>, pero que no viene expresamente mencionado por el Decreto ley 14/2020 entre la documentación a aportar por el solicitante de la autorización fotovoltaica<sup>126</sup>, por lo que otra de las cuestiones planteadas en la consulta fue la de “determinar en qué supuestos es exigible estudio de paisaje para la implantación de instalaciones de energía renovable”<sup>127</sup>.

La respuesta a esta cuestión por parte de la Abogacía General de la Generalitat fue tajante y en principio convincente, aunque enfatizando en exceso en mi opinión las implicaciones en este caso del principio de vinculación positiva de la Administración a la legalidad.

---

<sup>124</sup> Así lo afirmaba la por entonces Directora General de Política Territorial y Paisaje en la entrevista ya citada en el periódico El Temps de 07/12/2022 (“No hi ha un bloqueig deliberat en la tramitació de plantes fotovoltaiques”): “Pensamos que en casos concretos en los que en una misma zona existe una cantidad importante de plantas, el estudio de paisaje nos permitiría tener una visión más global y poder identificar los efectos acumulativos que se producen en determinadas zonas. Pero visto el informe, tendremos que sustituir los estudios de paisaje por los estudios de integración paisajística, como queda claro en el informe de Abogacía” (traducción del original en valenciano).

<sup>125</sup> Art. 6 y Anexo I del Texto Refundido.

<sup>126</sup> La redacción del art. 21.3 del Decreto ley 14/2020 (solicitud) es más inespecífica, limitándose a decir a este respecto lo siguiente: “A la solicitud se acompañará la documentación establecida por las distintas regulaciones que afecten al proyecto, en función de sus características y emplazamiento, relativa a las siguientes materias: a) ordenación territorial, *paisaje* y urbanismo...” (la cursiva es nuestra)

<sup>127</sup> Pregunta quinta de la consulta (Informe, p. 3).

En efecto, lo que sostiene en esencia el Informe de la Abogacía General es que los estudios de paisaje (documentos de mayor complejidad y cuya elaboración puede demorar más tiempo) son la clase de instrumento de información y análisis paisajístico prevista por la ley (el Texto Refundido) como parte de la documentación que debe acompañarse en el procedimiento de elaboración y aprobación de planes territoriales y urbanísticos de amplio alcance<sup>128</sup>, sin que quepa extender su exigencia (por mor del mencionado principio) “en ningún caso” a simples actuaciones singulares como son las autorizaciones para centrales fotovoltaicas<sup>129</sup>.

Digo, no obstante, que el Informe deriva con exceso esta conclusión del principio de vinculación positiva porque a continuación, tras haber negado la procedencia del estudio de paisaje, admite sin embargo la posibilidad de exigir, como parte de la documentación a aportar por el promotor, la presentación de un estudio de integración paisajística, otro de los instrumentos de información y análisis del paisaje, de menor complejidad, previsto en el Texto Refundido para planes de menor alcance y ciertas actuaciones singulares, como las Declaraciones de interés comunitario<sup>130</sup>, a las que se recurre por analogía, a pesar de que tampoco existe ninguna mención específica a este documento entre la documentación a aportar con las solicitudes de autorización fotovoltaica integrada<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> Art. 6.4, letra a) del Texto Refundido: “Son los adecuados [los estudios de paisaje] para los planes de acción territorial, planes generales estructurales, el plan de ordenación pormenorizada y pueden serlo para planes especiales y modificaciones de planes generales de amplio ámbito territorial”.

<sup>129</sup> Informe (pp. 47 y ss.): “(...) consideramos que en ningún caso es exigible la presentación de un estudio de paisaje por sus promotores, toda vez que dicha exigencia no está predeterminada normativamente, por lo que sería contraria al ordenamiento jurídico, e iría más allá de los límites que establece la norma al regular el ejercicio de sus potestades por la Administración competente en materia de territorio y paisaje” (p. 50).

<sup>130</sup> El art. 6.4, letra b) del Texto Refundido se refiere en general a “planes, proyectos y actuaciones con incidencia en el paisaje”. La exigencia de los estudios de integración paisajística se concreta luego en otros preceptos, a los que alude el Informe, como el art. 223.1 (otorgamiento de la declaración de interés comunitario) o el art. 70.4 (reglas aplicables en ausencia de planeamiento territorial o urbanístico), que lo exige en estos casos para las licencias.

<sup>131</sup> Informe (p. 53): “Ante la ausencia de una remisión explícita a dicho instrumento de paisaje por parte de los DDLL 14/2020 y 1/2022, pero teniendo en cuenta que la Administración viene obligada por dichas normas legales a emitir un informe en el que se pronuncie explícitamente sobre la integración de la planta fotovoltaica en la Infraestructura Verde, consideramos que dicho pronunciamiento sólo será viable si el promotor acompaña su solicitud de los documentos necesarios para que dicha valoración sea posible. Consideramos aquí aplicable el principio de supletoriedad, y en aplicación de los preceptos del TRLOTUP antes citados, *debemos concluir que dicho estudio de integración paisajística sí es exigible*” (la cursiva es nuestra).

No se trata, pues, de un problema relativo al principio de vinculación positiva, cuya observancia no está en ningún caso en tela de juicio, sino de simple interpretación de la normativa aplicable (tampoco en este caso meridianamente clara), que la Abogacía General lleva a cabo en su sentido distinto al que venía haciendo la Dirección General, tampoco desprovisto de racionalidad.

Por lo demás, lo que pone de manifiesto el Informe en este punto, con su recurso analógico al régimen de las Declaraciones de interés comunitario (del Texto Refundido) para justificar la exigibilidad en nuestro caso de los estudios de integración paisajística, no es otra cosa que una aplicación esta vez sí correcta del principio de especialidad (de la regulación contenida en el Decreto ley 14/2020 sobre los condicionantes territoriales y paisajísticos de las centrales fotovoltaicas), como algo bien distinto de la autosuficiencia indebidamente reclamada en lo tocante a los porcentajes máximos de ocupación de suelo y los informes urbanísticos previos, de la que ya advertimos en páginas anteriores.

## **5. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL**

### **5.1. En general**

#### **5.1.1. La fuerza del calendario**

Más allá de las distintas medidas de simplificación, lo que ha contribuido decisivamente al éxito reciente de los procedimientos de autorización de centrales fotovoltaicas, sean de competencia o autonómica, ha sido, como ya se señaló, el establecimiento (con carácter básico) por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio<sup>132</sup>, de un calendario estricto de “hitos administrativos”, apenas corregido con posterioridad<sup>133</sup>, para el mantenimiento de los permisos de acceso (y conexión) a las redes de transporte y distribución obtenidos de forma masiva con anterioridad a su entrada en vigor al calor de los sucesivos mecanismos de fomento utilizados en nuestro país para favorecer la implantación de instalaciones de generación eléctrica a partir de fuentes renovables; una medida pensada para combatir la especulación con ese recurso valioso y escaso, que ha servido igualmente como catalizador de los procedimientos de autorización<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> 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 (art. 1)

<sup>133</sup> Modificaciones por Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, y Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio.

<sup>134</sup> Sobre la temática del acceso y conexión a las redes, vid., destacadamente, J.M. BELTRÁN CASTELLANOS [2020 (dos trabajos) y 2021] y J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2021).

Si así ha ocurrido, como vimos, en el caso valenciano, en el que la aceleración final de los procedimientos se ha debido más a la presión ejercida por ese calendario que a las virtudes del nuevo procedimiento integrado (de autorización), incluida su posterior reforma, lo mismo cabe decir y con creces en el caso de los procedimientos de competencia estatal, en el que a las urgencias derivadas del calendario (y al elevado número de proyectos) se ha unido una firme voluntad de expansión de la potencia fotovoltaica instalada (sobre suelo) y unos escrúpulos mucho menores sobre el impacto territorial de las instalaciones, lo que ha llevado no sólo a la conclusión puntual de los procedimientos, sino también a su terminación mayoritariamente exitosa.

En efecto, gracias ya al primero de los hitos (que no ha sufrido después ninguna flexibilización), en los meses siguientes (tres o seis) a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 23/2020 (que se produjo el 25 de junio de 2020), el Ministerio de Transición Ecológica registró un elevado número de solicitudes de autorización previa (o de autorización previa y de construcción, pues ambas opciones están contempladas por la ley<sup>135</sup>), correspondientes todas ellas a proyectos de centrales fotovoltaicas (de competencia estatal) que habían obtenido ya el permiso de acceso a la red con anterioridad a esa fecha<sup>136</sup>.

Se abrió luego un plazo ya más largo para alcanzar el siguiente de los hitos, la obtención de Declaración de impacto ambiental favorable, que, con la corrección posterior de que fue objeto (fruto de la inquietud expresada por las Comunidades Autónomas dada la sobrecarga de trabajo<sup>137</sup>), venció el 25 de septiembre de 2022 o el 25 de enero de 2023, según la fecha de obtención del permiso de acceso. Durante ese tiempo se fueron concluyendo paulatinamente los procedimientos de evaluación, pero fue lógicamente en las proximidades de ambas fechas, especialmente de la segunda, cuando se produjo la emisión de un número más elevado de Declaraciones de Impacto Ambiental, siempre en sentido mayoritariamente favorable, que supusieron (todas ellas) la concesión del visto bueno desde el punto de vista ambiental para no menos de 274 instalaciones fotovoltaicas, en general de considerable tamaño (como por

---

<sup>135</sup> Art. 53.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

<sup>136</sup> En esos seis meses (entre el 25 de junio y el 25 de diciembre de 2020) se registraron en el Ministerio solicitudes de autorización para no menos de 303 instalaciones fotovoltaicas, a tenor de los datos sobre las que recibieron Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y autorización previa (o previa y de construcción) en los meses siguientes, que he obtenido consultando directamente las páginas del BOE (en el que se han de publicar tanto las DIAs como las autorizaciones) y que detallaremos después. En las DIAs no siempre consta la fecha de solicitud de la autorización, pero sí en las Resoluciones de otorgamiento de las autorizaciones.

<sup>137</sup> Preámbulo del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre (apartado V), que dio nueva redacción al art. 1.1 del Real Decreto-ley 23/2020.

definición son la mayoría de las de competencia estatal) y bien repartidas por buena parte de la geografía española, con un montante aproximado de unos 30.000 nuevos MW de potencia instalada (instalable)<sup>138</sup>. En los meses siguientes muchas de ellas han ido obteniendo las correspondientes autorizaciones administrativas previas y de construcción, simultánea o sucesivamente, para dar cumplimiento a los dos siguientes hitos<sup>139</sup>.

Pero el calendario establecido por el Real Decreto-ley 23/2020 no sólo miraba hacia el pasado, sino que es también de aplicación a los permisos de acceso obtenidos tras su entrada en vigor, manteniendo pues la presión sobre los titulares de estos permisos (y sobre la Administración) para el cumplimiento puntual de los sucesivos hitos<sup>140</sup>. Por ello, y porque se han seguido concediendo permisos de acceso, en ningún momento ha cesado la actividad de evaluación ambiental y de otorgamiento de autorizaciones para nuevas centrales fotovoltaicas, que solo por lo que respecta a las de competencia estatal continúa sumando cifras importantes de potencia instalada (instalable)<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Según datos resultantes del BOE (sujetos a algún posible error por defecto, por los criterios de búsqueda utilizados), 303 instalaciones fotovoltaicas con permiso de acceso anterior al Real Decreto-ley 23/2020 y solicitud de autorización presentada entre el 25 de junio y el 25 de diciembre de 2020 obtuvieron Declaración de Impacto Ambiental (DIA) entre diciembre de 2021 y enero de 2023 (274 favorable, por solo 29 desfavorable). Las instalaciones que recibieron DIA antes del 25/09/2022 son 56 (49-7) y las que lo hicieron antes del 25/01/2023, 247 (225-22). Solo entre los meses de diciembre 2022 y enero 2023 se emitió DIA para 222 instalaciones (201-21). La suma aproximada de las potencias instaladas (instalables) de esas 274 instalaciones con DIA favorable asciende a unos 29.400 MW. Y se trata, como decíamos, de instalaciones cuyo emplazamiento está previsto en muy distintas Comunidades Autónomas, a excepción de las Comunidades del noroeste de España (Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco y La Rioja), Cataluña y las Comunidades insulares.

<sup>139</sup> Según datos extraídos también del BOE, de esas 274 instalaciones con DIA favorable, hasta ahora (octubre de 2023) 134 cuentan ya con algún tipo de autorización [20 con autorización previa y de construcción (AP y AC), y 114 con autorización previa (AP)]. El desglose es el siguiente: de las 49 con DIA favorable obtenida antes del 25/09/2022, 47 [11 (AP y AC) y 36 (AP)], y de las 225 con DIA favorable antes del 25/01/2023, 87 [9 (AP y AC) y 78 (AP)], lo que supone un total de unos 24.300 MW de potencia instalada. Hay que tener presente que, para estas segundas, el plazo para la obtención de la AC no vence hasta el 25/01/2024.

<sup>140</sup> Los mismos plazos previstos por el Real Decreto-ley 23/2020 para los proyectos con permiso de acceso obtenido entre el 01/01/2018 y su entrada en vigor (seis meses para solicitar la autorización previa, 31 meses para obtener DIA favorable, etc.) se aplican también a los proyectos con permiso de acceso posterior a su entrada en vigor, con la diferencia de que en este caso se cuentan desde la fecha de su obtención (art. 1.1).

<sup>141</sup> Según siempre datos extraídos del BOE, desde el 25/01/2023 hasta hoy (octubre de 2023) el Ministerio ha emitido DIA para no menos de 102 nuevas centrales fotovoltaicas cuya autorización se solicitó con posterioridad al 25/12/2020 (y previsiblemente, por tanto, con permiso de acceso posterior al 25/06/2020, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 23/2020), como siempre, en un sentido mayoritariamente favorable: 90 (por solo 12 con

### 5.1.2. La moderada incidencia del Real Decreto-ley 6/2022

Poco tuvo que ver en el reseñado éxito de las tramitaciones de competencia estatal la aprobación unos meses antes, a finales de marzo de 2022, de esa importante reforma, a la que ya hicimos referencia, en virtud de la cual la (compleja) evaluación de impacto ambiental (ordinaria o simplificada) de los proyectos que cumplieran ciertos requisitos de tamaño, conexión y emplazamiento se sustituía por un sencillo procedimiento de determinación de afecciones ambientales, pues la mayor parte de los expedientes que por entonces seguían pendientes de evaluación continuaron por los trámites ordinarios hasta la obtención de una Declaración de impacto ambiental (generalmente favorable), bien sea por no cumplir todos los requisitos para beneficiarse del nuevo procedimiento (probablemente algo tendría que ver con ello la rápida rectificación del requisito de emplazamiento para ceñirlo a las zonas de sensibilidad baja según la “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables”<sup>142</sup>) o bien porque, pese al carácter aparentemente imperativo de la transición de un sistema al otro<sup>143</sup>, ésta acabara interpretándose en un sentido puramente potestativo<sup>144</sup>.

Pero, por supuesto, no hay que minusvalorar la importancia del nuevo sistema de determinación de las afecciones ambientales, máxime tras su extensión, ya mencionada, a prácticamente cualquier clase de proyectos<sup>145</sup>, que va a agilizar la tramitación de no pocos procedimientos, como demuestra el número ya

---

DIA desfavorable), que suponen unos 7.600 MW de potencia instalada. De ellas, 44 cuentan ya con autorización previa (unos 3.200 MW).

<sup>142</sup> La ya mencionada modificación del art. 6.1, letra c) del Real Decreto-ley 6/2022, por Real Decreto-ley 11/2022.

<sup>143</sup> La Disposición transitoria tercera (aplicación de las medidas de agilización de los procedimientos en trámite relativos a proyectos de energías renovables), apartado 1, del Real Decreto-ley 6/2022, utilizaba esos términos imperativos (“A partir de la entrada en vigor de este real decreto-ley, el procedimiento regulado en el artículo 6 se aplicará a todos los proyectos que cumplan los requisitos establecidos en su apartado 1, con independencia de su estado de tramitación...”).

<sup>144</sup> Frente a las 303 instalaciones fotovoltaicas con permiso de acceso anterior al Real Decreto-ley 23/2020 y solicitud de autorización presentada entre el 25 de junio y el 25 de diciembre de 2020 que, según hemos dicho, obtuvieron Declaración de Impacto Ambiental, tan solo seis (según datos extraídos siempre del BOE) pasaron a la fase siguiente (todas ellas cuentan ya con autorización administrativa previa) con “Informe [favorable] determinación de afección ambiental” (Aquarii Solar, Caelum IV, Cruz, Scorpius Solar, La Vega y Solar Villena), que suponen en conjunto otros 550 MW adicionales. En otros tres casos, el Informe (desfavorable) determinó “que se debía continuar con la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental ordinario” (Dalia, Peñaflor y Valentona Solar).

<sup>145</sup> Por medio del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre (arts. 22 y 23). Vid., supra, apartado II.2.

relativamente abundante de los que se han beneficiado del mismo<sup>146</sup>, y que sin duda va a permitir alcanzar en 2030 los ambiciosos objetivos de potencia fotovoltaica instalada (al menos, autorizada) contemplados en la revisión que se avecina del PNIEC, como evidencia la elección nada caprichosa del plazo máximo para la presentación de solicitudes de autorización con derecho a esta simplificación procedimental de vigencia en principio transitoria<sup>147</sup>.

## 5.2. En la Comunidad Valenciana

Bajo la presión del conocido calendario, el Ministerio ha autorizado en los últimos meses 23 centrales fotovoltaicas en la Comunidad Valenciana (prácticamente las primeras, creo, con autorización estatal en suelo valenciano), un número inferior al de las autorizadas en ese mismo periodo por la Administración autonómica (38), pero con una potencia instalada de conjunto

---

<sup>146</sup> De acuerdo con la letra e) del art. 6.3 del Real Decreto-ley 6/2022, en la redacción dada a la misma por Real Decreto-ley 11/2022, el Informe de determinación de afección ambiental (IDAA) ha de ser publicado en la página web del órgano ambiental y objeto de anuncio en el “Boletín Oficial del Estado. Así pues, según datos extraídos de ambas fuentes, BOE y página web del Ministerio [Evaluación ambiental \(miteco.gob.es\)](https://www.miteco.gob.es), hasta la fecha (fecha de último acceso 31/10/2023), 29 instalaciones han recibido un IDDA favorable (incluidas las seis antes mencionadas), aunque no son pocas tampoco las que lo han recibido desfavorable, disponiendo que el proyecto se someta al correspondiente procedimiento de evaluación ambiental (21, incluidas las tres antes mencionadas).

<sup>147</sup> Según el art. 6.1 *in fine* del Real Decreto-ley 6/2022, “Este procedimiento [el de determinación de afección ambiental] será de aplicación a los proyectos respecto de los cuales los promotores presenten la solicitud de autorización administrativa (...) antes del 31 de diciembre de 2024”, lo que, en combinación con el plazo máximo (de 5 años) para la obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva (bien que a contar desde la fecha de obtención del permiso de acceso) del Real Decreto-ley 23/2020 (art. 1.1), nos sitúa en el año 2030. También se refiere a solicitudes anteriores a 31 de diciembre de 2024, el Real Decreto-ley 20/2022 (art. 22.7).

lógicamente muy superior<sup>148</sup>, sin contar con algunas otras que tienen ya DIA favorable o están en fase de evaluación<sup>149</sup>.

De esas 25 instalaciones autorizadas, 14 se emplazan en la provincia de Alicante (con dos localizaciones clave, Villena y Monóvar, con 7 y 4 instalaciones respectivamente), 8 en la provincia de Valencia (3 de ellas en la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora) y una en la provincia de Castellón. A esa lista cabría añadir otras cuatro ubicadas en Castilla-La Mancha, pero cuyas líneas de evacuación discurren también por la Comunidad Valenciana, es decir, tienen alcance supraautonómico, lo que determina la competencia estatal con independencia de la potencia instalada<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> Valle Solar [Jarafuel, Zarra y Ayora (Valencia), 300 MW, BOE 26/04/2022], Benejama-Rotonda 1 [Villena, Campo de Mirra, Cañada y Benejama (Alicante) y Caudete (Albacete), 57 MW, BOE 02/11/22], La Oliva [Villena, Campo de Mirra, Cañada y Benejama (Alicante) y Caudete (Albacete), 60 MW, BOE 23/12/22], Limonero [Requena (Valencia), 125 MW, BOE 23/01/23], Argos [Villena y Salinas (Alicante), 84 MW, 26/04/23], Salinas [Villena (Alicante), 138 MW, BOE 28/04/23], Vinalopó [Villena (Alicante) y La Font de la Figuera (Valencia)], 24 MW, 28/04/23], La Atalaya [Villena (Alicante), 97 MW, 01/05/23], Castalla [Castalla (Alicante), 100 MW, BOE 03/05/23], Solar Villena [Villena (Alicante), 103 MW, 12/05/23], Carlit Solar [Monóvar y Pinoso (Alicante), 95 MW, 12/05/23], Elda [Monóvar, Pinoso, Elda y Petrer (Alicante), 74 MW, 15/05/23], Ayora 1 [Ayora (Valencia), 154 MW, 18/05/23], Los Arroyos I [Alzira, Guadassuar, L'Alcudia, Benimodo, Carlet y Catadau (Valencia), 50,2 MW, 18/05/23], Bilyana 2 [Monóvar (Alicante), 58 MW, 31/05/23], Cofrentes I [Ayora, Zarra, Cofrentes, Jarafuel y Jalance (Valencia), 154 MW, 01/06/23], Bilyana 1 [Monóvar, Novelda y Aspe (Alicante), 58 MW, 01/06/23], Magda [La Vall d'Alba, Benlloch, Vilanova d'Alcolea, Torred'en Domenec y Les Coves de Vinromá (Castellón), 127 MW, 07/06/23], Valentia Edetanotum FV5 [Llombai y Catadau (Valencia), 50,4 MW, 14/07/23], La Cerámica [Agost y Monforte del Cid (Alicante), 95 MW, 19/08/23], El Secarral [Agost, Monforte del Cid y Elche (Alicante), 93 MW, 25/08/23], Los Predios [Turís, Godella, Chiva, Quart de Poblet y Aldaia (Valencia), 77 MW, 13/09/23] y Los Hierros [Turís y Alborache (Valencia), 77 MW, 13/09/23]. Instalaciones que suman en total unos 2.000 MW de potencia instalada frente a los 500 MW de las centrales con autorización valenciana.

<sup>149</sup> Al menos otras cinco cuentan ya con DIA favorable: Monòver (Alicante, 116,36 MW, BOE 31/01/23), Catadau (Valencia, 80 MW, 15/04), Leima (Alicante, 110 MW, 16/09/23), Río Seco (Castellón, 59 MW, 18/09/23) y Lucinala (Alicante, 70 MW, 26/10/23). Y, según la información disponible en la página web del Ministerio [Gobierno de España - Sede Electrónica del Ministerio para la Transición Ecológica \(miteco.gob.es\)](http://Gobierno.de.Espana-Sede.Electrónica.del.Ministerio.para.la.Transición.Ecológica.miteco.gob.es), al menos otros 7 proyectos están en fase de EIA ordinaria (fecha de último acceso 31/10/2023).

<sup>150</sup> Llanero Palero 2 [Almansa (Albacete) y Ayora (Valencia), 28 MW, 22/03/23], Almansa 1 [Almansa (Albacete) y Font de la Figuera, Moixent, Vallada y Montesa (Valencia), 75 MW, 12/05/23], Elawan Ayora III [Carcelén (Albacete) y Jarafuel y Zarra (Valencia), 21 MW, 31/05/23] y Elawan Ayora IV [Carcelén (Albacete) y Jarafuel y Zarra (Valencia), 21 MW, 31/05/23].

Todas las instalaciones pasaron un procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria (con DIA favorable), a excepción de tres que se acogieron con éxito al procedimiento de determinación de afecciones ambientales<sup>151</sup>, y todas ellas cuentan de momento solo con autorización previa, a excepción de una que tiene ya autorización de construcción<sup>152</sup>.

En el curso de los procedimientos, los Ayuntamientos de los municipios afectados y/o los órganos consultados de la Administración valenciana, más allá de proponer algunas medidas de mitigación o compensación de impactos, en general bien acogidas en los condicionados de las DIAs y las autorizaciones, se han posicionado en ocasiones (no de manera sistemática) en contra de los proyectos por razones de tipo ambiental o, en lo que aquí más importa, relativas al cumplimiento de la legislación (valenciana) sobre ordenación territorial y protección paisajística<sup>153</sup>, obviamente sin éxito, pero abriendo de par en par la cuestión, de las que nos ocuparemos en el apartado siguiente, de la vinculación o no (o en qué medida o de qué forma) de los proyectos de competencia estatal a dicha legislación (incluido el planeamiento urbanístico municipal)<sup>154</sup>.

Una vez que obtengan la autorización de construcción, todas estas instalaciones precisarán contar, además, con las preceptivas licencias municipales, lo que reenvía igualmente a la cuestión, que también discutiremos más tarde, de la viabilidad, oportunidad y consecuencias de los acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias<sup>155</sup>.

## 6. APLICABILIDAD DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL VALENCIANA A LAS INSTALACIONES DE COMPETENCIA ESTATAL

### 6.1. Introducción

<sup>151</sup> Solar Villena [Villena (Alicante), 103 MW, 12/05/23], Elawan Ayora III [Carcelén (Albacete) y Jarafuel y Zarra (Valencia), 21 MW, 31/05/23] y Elawan Ayora IV [Carcelén (Albacete) y Jarafuel y Zarra (Valencia), 21 MW, 31/05/23].

<sup>152</sup> Argos [Villena y Salinas (Alicante), 84 MW, 26/04/23].

<sup>153</sup> Así, por ejemplo, con motivo de la autorización de las centrales La Oliva [Villena, Campo de Mirra, Cañada y Benejama (Alicante) y Caudete (Albacete), 60 MW, DIA BOE 22/08/22], Los Arroyos I [Alzira, Guadassuar, L'Alcudia, Benimodo, Carlet y Catadau (Valencia), 50,2 MW, 18/05/23], Magda [La Vall d'Alba, Benlloch, Vilanova d'Alcolea, Torred'en Domenec y Les Coves de Vinromá (Castellón), 127 MW, 07/06/23] y Valentia Edetanotum FV5 [Llombai y Catadau (Valencia), 50,4 MW, 14/07/23].

<sup>154</sup> Vid., *infra*, apartado VI.

<sup>155</sup> Vid., *infra*, apartado VIII.

Cuando la Comunidad Valenciana se dotó de un nuevo procedimiento integrado para la autorización de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, por medio del Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, estaba ya en vigor el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, con su apremiante calendario de “hitos administrativos” para la autorización de proyectos que contaran ya por entonces con permiso de acceso a las redes, y no cabe duda de que esta circunstancia (a la que se hace una referencia indirecta en el Preámbulo de la disposición) supuso un acicate para la aprobación del nuevo sistema<sup>156</sup>.

Ahora bien, el nuevo sistema valenciano apareció diseñado desde el principio con exclusiva referencia a los proyectos de competencia autonómica, no sólo, como es lógico, en los aspectos procedimentales, sino también en los aspectos sustantivos, esto es, por lo que respecta a los “criterios (generales y específicos) para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas” (arts. 8 a 11), que venían a representar, como ya se ha dicho, una suerte de planificación territorial de conjunto de dichas instalaciones<sup>157</sup>.

Estos criterios no eran, pues, aplicables (al menos de forma directa) a las centrales de competencia estatal, que seguían estando sometidas en la Comunidad Valenciana, desde el punto de vista de la ordenación territorial y en principio, a declaración de interés comunitario, con su procedimiento y criterios materiales de otorgamiento regulados por la legislación (valenciana) de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje<sup>158</sup>.

Ahora bien, la reforma llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022, trajo consigo como novedad, como ya sabemos, la inclusión de algunos de sus componentes en una disposición de alcance más general, el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Concretamente, de los cuatro siguientes: los porcentajes máximos de ocupación de suelo por centrales fotovoltaicas, su compatibilidad con ciertas clases de suelo no urbanizable

---

<sup>156</sup> Preámbulo del Decreto ley 14/2020 (apartado II).

<sup>157</sup> El art. 7 del Decreto ley 14/2020, que encabeza el Título III (Régimen jurídico y procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos, arts. 7 a 38), delimita con claridad su “ámbito de aplicación”, para ceñirlo a “los proyectos de centrales fotovoltaicas y parques eólicos cuya autorización corresponda a los órganos competentes de la Generalitat”.

<sup>158</sup> Hoy, el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (arts. 210 y ss.). Cuando se aprobó el Decreto ley 14/2020 estaba en vigor la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, y el propio Decreto ley derogó (Disposición derogatoria única) el supuesto de exención de DIC (para centrales fotovoltaicas en determinados supuestos) que contenía el apartado 4º del art. 202.4 a) de la Ley, que obviamente ya no pasó al Texto Refundido.

común, su consideración como instalaciones reversibles, y un régimen especial para la suspensión de licencias (municipales) afectante a dichas instalaciones<sup>159</sup>.

La explicación más lógica de esta elección, como ya discutimos con anterioridad, no parece ser otra que la voluntad del legislador valenciano, en ejercicio de sus competencias en materia de ordenación territorial y urbanismo, de extender la aplicación de esos preceptos a las centrales de competencia estatal. No su aplicación exclusiva a las centrales de competencia estatal, pero sí también a ellas<sup>160</sup>.

Hay otro extremo importante de la reforma, relativo esta vez exclusivamente a las centrales de competencia estatal y ubicado dentro del propio Decreto ley 14/2020 (bien que en sus disposiciones generales), que no empaña en absoluto la conclusión anterior (aunque su emplazamiento preferible hubiera sido tal vez el propio Texto Refundido), y que no es otro que la exención para dichas instalaciones de la necesidad de obtener declaración de interés comunitario (que seguía vigente para ellas) bajo la doble condición de acreditar previamente su compatibilidad urbanística y la disponibilidad íntegra del suelo, aunque manteniendo, eso sí, la obligación de pago del canon por uso y aprovechamiento de suelo no urbanizable con destino municipal<sup>161</sup>.

Pues bien, de todas estas medidas incluidas en la reforma del sistema valenciano de 2022 y aplicables a las instalaciones de competencia estatal, la única que tiene un carácter limitativo y que, por ello, puede plantear problemas de cara a su exigibilidad a dichas instalaciones es la relativa a los porcentajes máximos de ocupación de suelo, a la que en consecuencia vamos a prestar una atención especial.

## 6.2. Los porcentajes máximos de ocupación de suelo

En la tramitación de algunos de los procedimientos de competencia estatal a los se ha hecho antes referencia, los Ayuntamientos afectados y/o el órgano autonómico competente en materia de ordenación del territorio y paisaje mostraron su oposición a la autorización de los correspondientes proyectos al entender, como ya anticipamos, que con ellos (con su implantación efectiva) se superarían los porcentajes máximos de ocupación de suelo por centrales fotovoltaicas previstos en el Texto Refundido de la Ley de ordenación del

<sup>159</sup> Arts. 7.7, 10 bis, 11.4 y Disposición adicional séptima, respectivamente, del Texto Refundido, introducidos (o con nueva redacción) por el Decreto ley 1/2022.

<sup>160</sup> Vid., *supra*, apartado IV.

<sup>161</sup> Art. 3 bis del Decreto ley 14/2020 (procedimiento para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable fotovoltaica de autorización estatal), introducido por el Decreto ley 1/2022.

territorio, urbanismo y paisaje (el 3% del suelo no urbanizable común de cada municipio), aludiendo también en ocasiones, cuando los informes se emitieron antes de la aprobación del Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, a los más imprecisos índices máximos de ocupación de suelo por actividades económicas de la Estrategia Territorial Valenciana, aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero<sup>162</sup>.

En los referidos casos, los promotores, aparte de efectuar a menudo consideraciones sobre la inaplicabilidad de estos porcentajes a los proyectos de competencia estatal, negaron que tal superación se fuera a producir, pero lo más interesante a nuestros efectos es constatar que el Ministerio jamás entró en este tipo de debates, limitándose a reiterar las cláusulas que acompañan habitualmente sus declaraciones de impacto ambiental y autorizaciones previas (o previas y de construcción): en las declaraciones impacto ambiental, que “la evaluación no incluye aspectos [entre otros] de planeamiento urbanístico [o de urbanismo y ordenación del territorio], que disponen de normativa reguladora e instrumentos específicos”<sup>163</sup>, y en las autorizaciones, que se conceden “sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente (...), así como sin perjuicio del resto de autorizaciones y permisos que sean necesarios para la ejecución de la obra”<sup>164</sup>.

En este estado de cosas, surgen inevitablemente dos preguntas: la aplicabilidad o no de los referidos porcentajes máximos de ocupación de suelo a las centrales fotovoltaicas de competencia estatal y, en caso afirmativo, la manera de exigir su observancia.

La primera tiene, en principio, una respuesta, si no sencilla, sí al menos bien conocida<sup>165</sup>. La ordenación del territorio es indudablemente una competencia autonómica, aunque cuando incide (como es el caso) sobre actividades de competencia estatal se produce lo que la jurisprudencia constitucional denomina “conurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico”, que

---

<sup>162</sup> Así, en el procedimiento de autorización de las centrales La Oliva [DIA BOE 22/08/22] y Magda [AP BOE 07/06/23], la Dirección General de Política Territorial y Paisaje aludió a esos porcentajes de la Estrategia Territorial Valenciana, y en el de la central Valentia Edetanotum FV5 [AP BOE 14/07/23], ya directa y expresamente al porcentaje del 3% introducido por el Decreto ley 1/2022.

<sup>163</sup> Así, por eje., en el caso de la central La Oliva [DIA, BOE 22/08/22].

<sup>164</sup> Así, por eje., en el caso de la central Valentia Edetanotum FV5 [AP, BOE 14/07/23], ateniéndose, ciertamente, a lo que dispone la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (art. 53.6), como bien recuerda M.C. ALONSO GARCÍA (2023: 116).

<sup>165</sup> Informe de la Abogacía General de la Generalitat de 4 de noviembre de 2022, ya citado (pp. 10 y ss.), aborda correctamente y con detalle esta cuestión.

exige, en primer término, la consideración recíproca de los respectivos ámbitos competenciales y el intento de llegar a acuerdos (a través, en su caso, de los procedimientos regulados con tal fin), pero que también garantiza, en último término, el triunfo de la competencia prevalente, que por definición es la competencia estatal<sup>166</sup>.

Los posibles conflictos entre ordenación del territorio y autorización de centrales fotovoltaicas de competencia estatal no cuentan hoy por hoy con un procedimiento específico de arreglo<sup>167</sup>, aunque posiblemente acaben teniéndolo si se multiplican<sup>168</sup>, lo que no es óbice para que merezcan una solución, que habrá de estar basada en los indicados principios y en cuya articulación cabrá acudir, en su caso, a alguna de las regulaciones específicas ya existentes<sup>169</sup>.

En el caso que nos ocupa, y dado que la Administración General del Estado se abstiene, como hemos visto, de tomar en consideración en los procedimientos de su competencia los aspectos de tipo territorial y urbanístico, habrán de ser los instrumentos específicos de intervención en estas materias, a los que expresamente se remite en sus resoluciones, los encargados de garantizar la observancia de los porcentajes máximos de ocupación de suelo que aquí nos ocupan.

Ahora bien, como sabemos, el legislador valenciano ha eximido recientemente a los proyectos de centrales de competencia estatal, bajo ciertas condiciones (acreditación previa de la compatibilidad urbanística y disponibilidad íntegra del suelo), de la necesidad de obtener declaración de interés comunitario (de competencia autonómica), dejando así en tales casos la responsabilidad en manos exclusivas de los Ayuntamientos<sup>170</sup>.

---

<sup>166</sup> Doctrina elaborada ya por la STC 77/1984, de 3 de julio (puerto de Bilbao).

<sup>167</sup> Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (art. 5. Coordinación con planes urbanísticos) trata únicamente las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica.

<sup>168</sup> Así ocurre en materia de telecomunicaciones, que contiene un tratamiento detallado de la “colaboración entre Administraciones públicas en la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas” (hoy, en los arts. 49 y 50 de la Ley 11/2022, de 28 de junio General de Telecomunicaciones).

<sup>169</sup> Tal vez, en los casos allí previstos (razones de urgencia o excepcional interés público), a la Disposición adicional décima (actos promovidos por la Administración General del Estado) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. También se refiere a ello, M.C. ALONSO GARCÍA (2023: 120-121).

<sup>170</sup> Art. 3 bis del Decreto ley 14/2020 (procedimiento para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable fotovoltaica de autorización estatal), introducido por el Decreto ley 1/2022.

Parece, pues, razonable pensar que los Ayuntamientos podrían emitir informe urbanístico previo desfavorable y/o denegar la licencia de obras para centrales fotovoltaicas de competencia estatal con cuya implantación efectiva se superaran los porcentajes máximos de ocupación de suelo (de sus respectivos términos municipales) previstos por la legislación valenciana de ordenación territorial, a expensas de lo que finalmente pudiera ocurrir si el Estado decidiera hacer valer su decisión, pero sin tener probablemente siquiera (a falta de una regulación específica en este sentido) que solicitar informe previo de la Administración General del Estado.

Y si esto pueden hacer con los proyectos de competencia estatal, con mayor motivo podrían hacerlo con los de competencia autonómica si se impone en la práctica de la Administración valenciana la idea de que dichos porcentajes (establecidos por el legislador valenciano!) no son aplicables a estos proyectos<sup>171</sup>.

## 7. ALGUNOS CASOS ESPECIALES: LOS ÁMBITOS ENERGÉTICOS PRIORITARIOS

### 7.1. Introducción

La reforma del sistema valenciano llevada a cabo por Decreto ley 1/2022 creó una figura nueva para facilitar todavía más en algunos casos la autorización y efectiva implantación de centrales fotovoltaicas (y parques eólicos): la declaración del suelo no urbanizable común de ciertos ámbitos territoriales, o de proyectos también situados en esa clase de suelo, como “prioritarios” desde el punto de vista energético (ámbitos territoriales o proyectos prioritarios energéticos)<sup>172</sup>.

<sup>171</sup> Vid., *supra*, apartado IV.2.

<sup>172</sup> Apartados 5 y 6 del art. 3 del Decreto ley 14/2020, introducidos por el Decreto ley 1/2022, que también dio nueva denominación al artículo (inversiones de interés estratégico para la Comunitat Valenciana y actuaciones declaradas de prioridad energética por razones de emergencia energética o climática), a los que se dio después una (supuesta) nueva redacción (completa) por la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana (Disposición final segunda) para corregir tan solo lo que probablemente no era más que una errata (paisajes de relevancia “regional”, en lugar de “nacional”, como decía el texto inicial). Por otro lado, la redacción del primer párrafo del art. 3.5 (“... el conseller o consellera competente en materia de territorio y urbanismo podrá declarar un determinado ámbito territorial o un proyecto concreto, situado en suelo no urbanizable común, como prioritario energético”) planteaba la duda de si la referencia al suelo no urbanizable común era sólo para los proyectos o también para los ámbitos territoriales, es decir, si la prioridad podía aplicarse a todo un ámbito territorial o solo al suelo no urbanizable de ese ámbito; cuestión que también fue objeto de

Sin precisar las razones que pueden justificar la declaración de ciertos ámbitos territoriales o proyectos como prioritarios<sup>173</sup>, en los nuevos apartados 5 y 6 del art. 3 del Decreto ley 14/2020 (introducidos por el Decreto ley 1/2022) se regula de forma sumaria el procedimiento para llevarla a cabo (el conseller o consellera competente en materia de territorio y urbanismo, a propuesta motivada de la conselleria competente en materia de energía o cambio climático) y sobre todo las importantes consecuencias de dicha declaración, a saber: (1) la tramitación de urgencia de los procedimientos de autorización; (2) la “compatibilidad territorial y urbanística” de los proyectos; (3) la exención de los porcentajes máximos de ocupación de suelo introducidos también, como sabemos, por la reforma de 2022; y (4) ciertas ventajas en lo relativo a su posible afección a los corredores territoriales y a su distancia de recursos paisajísticos de primer orden<sup>174</sup>.

Aunque la más llamativa sea la tercera, la segunda no le va a la zaga en importancia y su inteligencia no es desde luego tan evidente<sup>175</sup>. Para empezar, esta declaración *ex lege* de compatibilidad de los proyectos parece hacer innecesaria la solicitud en estos casos por los promotores de los informes-certificados (municipales) de compatibilidad urbanística<sup>176</sup>, aunque no de la ulterior licencia de obras, porque, a diferencia de otras ocasiones, no se dice nada expresamente al respecto<sup>177</sup>, y la licencia de obras es el cauce para hacer efectivo el cobro del canon al que los Ayuntamientos afectados siguen teniendo derecho, y un derecho potenciado<sup>178</sup>.

---

consulta y resuelta, a mi juicio correctamente en el segundo de los sentidos por el Informe de la Abogacía General de la Generalitat de 4 de noviembre de 2022, ya citado (pp. 3 y 42 y ss.).

<sup>173</sup> Simplemente se dispone que la propuesta “justifique su necesidad y oportunidad por razones de emergencia energética o climática” (art. 3.5). Ello a diferencia de la regulación legal mucho más detallada de los motivos que pueden justificar la declaración de los “proyectos de inversiones estratégicas sostenibles” (art. 17 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje).

<sup>174</sup> Estas últimas en las letras a) y b) del art. 10.1 del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada a las mismas por el Decreto ley 1/2022.

<sup>175</sup> Y sobre ella versó también la consulta y se pronunció el Informe de la Abogacía General de la Generalitat (pp. 3 y 44 y ss.).

<sup>176</sup> Así lo había defendido en el trabajo ya citado (2022: 81), y lo hace igualmente el Informe de la Abogacía General de la Generalitat (pp. 44 y ss.) y la posterior Instrucción de la Consellera de política territorial, obras públicas y movilidad (apartado 3.6).

<sup>177</sup> Así, en el caso de los proyectos de inversiones estratégicas sostenibles (art. 65.3 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022).

<sup>178</sup> En efecto, el canon por uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable, que en estos los Ayuntamientos pueden incrementar en un 50% (art. 3.6), se hace efectivo con motivo del otorgamiento de la licencia de obras (art. 38 del Decreto ley 14/2020).

Pero la relevancia del precepto es sin duda mayor, como se deriva del empleo en el enunciado de la compatibilidad del calificativo “territorial” acompañando al de urbanística. En efecto, no sólo resulta innecesario el pronunciamiento previo municipal, sino que de lo que probablemente está queriendo eximir también y sobre todo el legislador valenciano a los proyectos beneficiarios de esta declaración de prioridad, es de la “autorización (autonómica) de implantación en suelo no urbanizable”. Así se deduce igualmente de la relación (exhaustiva) de aspectos sobre los que debe pronunciarse en estos casos el informe de ordenación del territorio y paisaje, más limitada que la ya recortada con carácter general por la reforma: “Serán necesarios para su autorización los informes sectoriales ambientales y agrologicos y el *informe de ordenación del territorio y paisaje favorables (sic) respecto a inundaciones, sobre riesgos naturales o inducidos en el territorio, sobre la afección a los conectores territoriales definidos en la estrategia territorial de la Comunitat Valenciana y sobre paisajes de relevancia regional o unidades de paisaje a las que se les haya reconocido previamente un valor alto o muy alto*” (la cursiva es nuestra)<sup>179</sup>. Si no se prescinde formalmente de ella, sí al menos se recorta en estos casos el contenido de la referida autorización, porque los demás aspectos (territoriales) quedan cubiertos por la mencionada compatibilidad, de lo que veremos buena prueba en los casos que después examinaremos.

Aunque la posibilidad de declaración (autonómica) de prioridad energética de ciertos ámbitos territoriales o proyectos, que acarrea las indicadas ventajas, aparece inserta dentro de las disposiciones generales del Decreto ley 14/2020 y junto a otra previsión de exclusiva aplicación a los proyectos de competencia autonómica (su consideración como inversiones de interés estratégico), no parece haber ningún inconveniente en que pueda beneficiar también a proyectos de competencia estatal. Obviamente, no cabe la extensión del beneficio de la tramitación de urgencia, pero sí la del relativo a la compatibilidad territorial y urbanística, que supera los beneficios que la misma reforma ha venido a garantizar a esos proyectos con carácter general por otros medios<sup>180</sup>, y sobre todo la referente a la exención de los porcentajes máximos de ocupación de suelo (municipal), una vez que ha quedado establecida la sujeción inicial de

---

<sup>179</sup> El “informe en materia de ordenación del territorio y paisaje”, que sirve de base para el otorgamiento o denegación de la autorización de implantación en suelo no urbanizable, tiene en principio un contenido más amplio, aunque el Decreto ley 1/2020 (dando nueva redacción al art. 25 del Decreto ley 14/2020) recortara los extremos en los que resulta vinculante (ha de ser favorable), todavía más amplios que los enumerados en el caso de los ámbitos territoriales o proyectos prioritarios.

<sup>180</sup> Exención de DIC (art. 3 bis del Decreto ley 14/2020, introducido por el Decreto ley 1/2022).

la Administración General del Estado (aunque no en exclusiva) a estos porcentajes<sup>181</sup>.

Pues bien, la técnica de la declaración como prioritarios (para la implantación de centrales fotovoltaicas) de ciertos ámbitos territoriales de suelo no urbanizable común (no todavía la de proyectos) ha sido objeto ya de aplicación en dos ocasiones, a supuestos de características muy diferentes. En primer lugar, en relación con toda una comarca, la del Valle de Cofrentes-Ayora, en la cual, y en paralelo, tres municipios (Ayora, Zarra y Jarafuel) promovieron con éxito una iniciativa singular e interesante, la aprobación de un Plan especial (conjunto) de ordenación de infraestructuras de generación de energía solar fotovoltaica. Y, en segundo lugar, a los terrenos destinados a albergar las centrales fotovoltaicas que abastecerán (en régimen de autoconsumo) la ya por entonces aprobada gigafactoría de Volkswagen para la fabricación de baterías en el municipio de Sagunto, un caso ilustrativo, como veremos, de la relevancia de la compatibilidad territorial y urbanística de los proyectos que proporciona dicha declaración.

A ambos casos vamos a dedicarles a continuación, de acuerdo con los propósitos de este trabajo, una cierta atención.

## **7.2. La comarca del Valle de Cofrentes-Ayora y el Plan especial de Ayora, Zarra y Jarafuel**

### **7.2.1. El Plan especial de Ayora, Zarra y Jarafuel**

En abril de 2019 los Ayuntamientos de tres municipios (colindantes) de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora (provincia de Valencia), los municipios de Ayora, Zarra y Jarafuel, conocedores del interés de una empresa de instalar varias centrales fotovoltaicas en sus términos municipales, suscribieron, seguramente a sugerencia de la propia empresa, un protocolo general de actuación para impulsar la aprobación de un Plan especial (conjunto) de ordenación de infraestructuras de generación de energía solar fotovoltaica en los tres municipios<sup>182</sup>, que, por un lado, facilitara la implantación efectiva de

---

<sup>181</sup> Vid., *supra*, apartado VI.2. Dicho sea de paso, este sería un argumento adicional que avalaría la sujeción de los proyectos de competencia autonómica a estos porcentajes, pues, como parece evidente, no tendría ningún sentido eximir del cumplimiento de dichos porcentajes en los ámbitos territoriales o para proyectos prioritarios energéticos (pensados obviamente también y en primer término para los de competencia autonómica), si ya existiera una exención general para las centrales de competencia autonómica.

<sup>182</sup> Protocolo general de actuación para la instalación de parques de energía solar fotovoltaica en los términos municipales de Ayora, Zarra y Jarafuel (Valencia), de 1 de abril de 2019, disponible, como los demás documentos que luego mencionaremos, en la página web (hoy)

dichas centrales (que consideraban beneficiosa para sus localidades en términos de empleo y otros) y, por otro, garantizara la elección de los emplazamientos más adecuados, teniendo en cuenta la medida (ya vigente cuando se redacta la Memoria del Plan) del Decreto ley 14/2020, que nos es bien conocida, de declarar en principio (urbanísticamente) aptos todos los suelos no urbanizables salvo determinación expresa en los planeamientos municipales, que por entonces no recogían zonas de prohibición<sup>183</sup>.

Conforme a las previsiones del indicado protocolo, Jarafuel, al ser el municipio con mayor superficie afectada por los proyectos iniciales, asumió la representación de los tres municipios implicados en la promoción del Plan, que siguió la compleja tramitación prevista (por la legislación valenciana) para todos los planes sujetos a evaluación ambiental y territorial estratégica (ordinaria), como ocurría con este Plan especial al incidir en un aspecto de la ordenación estructural como es la regulación de los usos del suelo no urbanizable<sup>184</sup>. Tras más de tres años de duración del procedimiento, el Plan fue aprobado definitivamente por la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad el 22 de mayo de 2023 y sus normas urbanísticas publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia de 16 de junio de 2023<sup>185</sup>.

El Plan ordena una superficie total de 18.622,25 has. de suelo no urbanizable de los tres municipios, dividiéndola en dos grandes zonas, una apta (30,97%) y otra no apta (69,03%) para la instalación de centrales fotovoltaicas. A su vez, dentro de la zona apta, se diferencian cuatro subzonas con distintos porcentajes de ocupación (potencial) de suelo por centrales (por los paneles), que oscilan

---

de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, apartados “Urbanismo” y “Consulta del Registro autonómico de instrumentos de planeamiento (RAIP)” [OVIUS \(gva.es\)](http://OVIUS.gva.es), Ayuntamiento de Jarafuel (número de Registro: 46144-0010) (fecha de último acceso 31/10/2023).

<sup>183</sup> La Memoria informativa del Plan Especial lo explica bien en los siguientes términos: “La aparición del Decreto Ley 14/2020 (...) vino a cambiar esta situación, flexibilizando en gran medida la ubicación en casi todo el territorio de las instalaciones solares fotovoltaicas, por lo que parecía que el Plan Especial ya no tenía sentido. Pero la gran cantidad de promotores que han presentado solicitudes para la implantación de parques en dichos municipios ha puesto otra vez sobre la mesa la necesidad del Plan Especial para conseguir que la implantación de dichas actividades lo sea de manera ordenada, priorizando las zonas de menor valor ambiental, paisajístico, cultural etc. Y regulando unos porcentajes máximos de implantación que reduzcan los efectos acumulativos de dichas instalaciones...” [la cita es de la versión definitiva (VDP-06) del Plan Especial, de marzo de 2023, p. 14, pero similares palabras se utilizaban ya en las versiones anteriores, la primera de octubre de 2020].

<sup>184</sup> Tramitación regulada hoy en los arts. 47 y ss. del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

<sup>185</sup> BOP de Valencia, núm. 116, de 16 de junio de 2023.

entre el 25 y el 10 por 100<sup>186</sup>. Como resultado de todo ello, las centrales fotovoltaicas (los paneles) pueden ocupar un total de 903,91 has., que representa únicamente un 4,85% del ámbito ordenado, pero que ya supera el 3% del suelo no urbanizable común de los tres municipios<sup>187</sup>, sin contar con la parte no ordenada del territorio de cada uno de ellos (significativa sobre todo en el caso de Ayora, con diferencia el de mayor término municipal de los tres), que sigue sometida al régimen general del sistema valenciano<sup>188</sup>.

### 7.2.2. La declaración de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora como ámbito territorial prioritario

Tal vez por esta razón, durante la tramitación del Plan se aprobó la declaración como ámbito territorial prioritario para la instalación de centrales fotovoltaicas del conjunto del suelo no urbanizable de los municipios de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora, declaración que, como sabemos, supone la exención del cumplimiento de esos porcentajes máximos de ocupación de suelo no urbanizable, de la que, no obstante, se van a beneficiar también el resto de municipios de la comarca<sup>189</sup>. En realidad, la Resolución de la Consejería competente de 27 de julio de 2022 por la que se acuerda dicha declaración no aporta ninguna razón concreta, limitándose a decir que “la propuesta efectuada por las consellerías competentes en energía y cambio climático justifica [su] necesidad y oportunidad (...) debido a razones de emergencia energética y climática”, lo que no es más que repetir el enunciado del art. 3.5 del Decreto ley 14/2020<sup>190</sup>.

### 7.2.3. Incidencia en los procedimientos de autorización

---

<sup>186</sup> Apartado 2.7 de la Memoria justificativa del Plan [versión definitiva (VDP-06) del Plan Especial, de marzo de 2023, pp. 91 y ss.].

<sup>187</sup> En el caso de Zarra, con una superficie de 4.971,26 has., y una superficie ordenada por el Plan de 4.185,78 has., con una zona apta de 952,68 has., toda ella al 25%, supone 238,17 has. ocupables por paneles, lo que representa el 4,8% de la superficie del término municipal (no del suelo no urbanizable común, que será mayor).

<sup>188</sup> Lo señala también acertadamente la Memoria informativa del Plan: “Obviamente, la aprobación del Plan Especial, no afectará a los usos que se puedan implantar en el resto de los suelos no urbanizables externos a su ámbito, que se registrarán por la normativa municipal y autonómica de aplicación” [versión definitiva (VDP-06) del Plan Especial, de marzo de 2023, p. 14].

<sup>189</sup> La comarca del Valle de Cofrentes-Ayora incluye también los municipios de Cofrentes, Cortes de Pallás, Jalance y Teresa de Cofrentes.

<sup>190</sup> Resolución de 27 de julio de 2022, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se declara de prioridad energética el ámbito territorial de suelo no urbanizable común de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora (DOGV núm. 9411, de 24 de agosto de 2022), apartado 1 de sus Antecedentes y consideraciones.

Más allá de esto, los procedimientos de autorización tramitados y resueltos hasta la fecha no evidencian (todavía) toda la potencialidad de la declaración de prioridad, a diferencia del Plan especial cuya tramitación corría en paralelo, que ha tenido en todos los casos (de competencia autonómica) una influencia determinante.

En efecto, hasta el momento la Administración valenciana ha concedido autorización para seis centrales fotovoltaicas en los municipios cubiertos por el Plan especial.

Tres de ellas, ubicadas en el término municipal de Ayora, iniciaron su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto ley 14/2020, sin reciclarse al nuevo sistema, por lo que seguían en principio sujetas a la necesidad de obtener DIC. Quedaron liberadas de este requisito en atención al régimen (de las DIC) inmediatamente anterior a la aprobación de dicho Decreto ley<sup>191</sup>, que eximía de su obtención a las centrales (emplazadas en suelo no urbanizable común) que contarán con informe favorable en materia de ordenación del territorio y paisaje, otorgado en estos casos por su ajuste a las previsiones del Plan, y consideración como de interés estratégico, que se entendió cubierta por la declaración como prioritaria de toda la comarca<sup>192</sup>.

Las autorizaciones para las otras tres, con emplazamiento previsto en Jarafuel, habían sido solicitadas tras la entrada en vigor del Decreto ley 14/2020 y se tramitaron, pues, conforme a sus previsiones. No obstante, se dispensó también en este caso a los proyectos de la necesidad de obtener autorización de implantación en suelo no urbanizable debido a la aprobación entretanto del Plan especial, a cuyas prescripciones se acomodaban, en una aplicación analógica (aunque no reconocida) de la tradicional excepción a la exigencia de DIC para los usos y aprovechamientos objeto de asignación mediante planes especiales<sup>193</sup>. Las resoluciones que otorgan estas autorizaciones excluyen, en cambio, la aplicación en estos supuestos de la declaración de prioridad del ámbito territorial de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora, por el

---

<sup>191</sup> Art. 202.4 a) 4º de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, en la redacción dada al mismo por la Ley 9/2019, de 23 de diciembre.

<sup>192</sup> Se trata de las autorizaciones (previas y de construcción) tramitadas con arreglo a la normativa anterior (expedientes ATREGI) y otorgadas para las siguientes centrales: El Águila (Ayora, 36,75 MW, DOGV 29/06/23), Eiden (Ayora, 36,62 MW, DOGV 04/08/23) y Chambó (Ayora, 36,75 MW, DOGV 09/08/23). Lo indicado en el texto se desprende de la motivación de estas Resoluciones [vid., por eje., la de Chambó, DOGV 09/08/23, pp. 49915-49916].

<sup>193</sup> Hoy, art. 217 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aunque las Resoluciones que ahora mencionaremos lo justifican por el valor del Plan como reglamento.

emplazamiento de las centrales en suelo no urbanizable de protección especial (aunque apto según las previsiones del Plan especial)<sup>194</sup>.

Así pues, desgraciadamente, aunque por motivos diferentes, ninguno de los dos casos permite confirmar, de momento, la hipótesis antes expuesta de la equivalencia práctica de la “compatibilidad territorial y urbanística” aneja a la declaración de prioridad energética a una exclusión de la necesidad de autorización de implantación en suelo no urbanizable (común).

Por su parte, el Ministerio de transición ecológica ya ha autorizado otras tres centrales fotovoltaicas en los términos de estos tres municipios<sup>195</sup>. En las resoluciones de otorgamiento de las autorizaciones (previas) no se hace referencia alguna al ajuste de dichas instalaciones al Plan especial (en los tres casos todavía en tramitación), porque, como ya nos consta, se otorgan “sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente”<sup>196</sup>. Y tampoco se hace referencia alguna (por el mismo motivo), en las que son posteriores a ella, a la declaración de prioridad de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora, aunque resulta evidente que el Ministerio se va a beneficiar también, como dijimos, de la exención de cumplimiento de los porcentajes máximos de ocupación de suelo que comporta<sup>197</sup>.

### 7.3. La megafactoría de Volkswagen en Sagunto

#### 7.3.1. El Proyecto territorial estratégico

Los buenos oficios del Gobierno valenciano, junto a otra serie de circunstancias favorables, hicieron que la empresa Volkswagen, a través de su filial *Power Holdco Spain, S.A.*, se decantara finalmente (en 2022) por la Comunidad Valenciana

<sup>194</sup> Se trata de las autorizaciones fotovoltaicas integradas (expedientes ATALFE), Ayora I (Jarafuel, 25,74 MW, DOGV 11/08/23), Ayora II (Jarafuel, 25,74 MW, DOGV 11/08/23), Ayora III (Jarafuel, 25,74, 14/08/23). Lo indicado en el texto se desprende de la motivación de estas Resoluciones [vid., por eje., la de Ayora I, DOGV 11/08/23, pp. 50182 y 50186].

<sup>195</sup> Valle Solar [Jarafuel, Zarra y Ayora (Valencia), 300 MW, BOE 26/04/2022], Ayora 1 [Ayora (Valencia), 154 MW, 18/05/23] y Cofrentes I [Ayora, Zarra, Cofrentes, Jarafuel y Jalance (Valencia), 154 MW, 01/06/23]. Otras tres extienden por ellos sus líneas de evacuación: Llanero Palero 2 [Almansa (Albacete) y Ayora (Valencia), 28 MW, 22/03/23], Elawan Ayora III [Carcelén (Albacete) y Jarafuel y Zarra (Valencia), 21 MW, 31/05/23] y Elawan Ayora IV [Carcelén (Albacete) y Jarafuel y Zarra (Valencia), 21 MW, 31/05/23].

<sup>196</sup> Así, por eje., la Resolución relativa a la central Cofrentes I (BOE 01/06/23, p. 76548).

<sup>197</sup> Vid., supra, apartado VI.2.

como sede de una de sus grandes fábricas de baterías para la automoción<sup>198</sup>. Una de esas circunstancias favorables fue sin duda la existencia de una amplia reserva de suelo para usos industriales en las proximidades del puerto de Sagunto (el Área logística de Sagunto), para cuya ordenación se venía tramitando desde el año 2018 un Plan Especial, promovido por la propia Administración valenciana, y que se enmendó en su versión final para atender las necesidades de la megafactoría<sup>199</sup>. El Plan Especial del Área Logística de Sagunto fue aprobado definitivamente por Resolución de la Consellera de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de 2 de diciembre de 2022<sup>200</sup>.

Más allá de este Plan Especial, cuya tramitación ya estaba en marcha y encauzada, el Gobierno valenciano, por medio del Decreto ley 4/2022, de 3 de junio, creó una figura *ad hoc* (aunque planteada en términos de generalidad) para facilitar al máximo la implantación de la factoría y atender todas las exigencias de la empresa promotora, la de los “proyectos territoriales estratégicos para industrias de alto componente tecnológico e innovador” (nueva Disposición adicional octava del Texto Refundido Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje), en la línea de los “proyectos de inversiones estratégicas sostenibles” (antes llamados “actuaciones territoriales estratégicas”), que continúan vigentes, pero con un procedimiento de aprobación más sencillo y, sobre todo, con beneficios mucho mayores, ajustados, como decimos, a los requerimientos de Volkswagen en este caso concreto<sup>201</sup>.

En efecto, la declaración de la iniciativa presentada por la empresa *Power Holdco Spain, S.A.*, en el término municipal de Sagunto como “proyecto territorial estratégico para industrias de alto componente tecnológico e innovador” se

---

<sup>198</sup> Las noticias de prensa del momento son abundantes. Vid., por eje., “Rebeca Torró, Mako Mira y Mari Parra: las mujeres que lograron que Volkswagen apostase por Sagunto”, Las Provincias de 30 de diciembre de 2022.

<sup>199</sup> Así se señala en la Memoria informativa del Plan (disponible en la página que luego se indica), apartado 2.3, p. 20.

<sup>200</sup> Resolución de la Consellera de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de 2 de diciembre de 2022, de aprobación definitiva del Plan Especial del Área Logística de Sagunto (BOP Valencia núm. 241, de 19 de diciembre de 2022). El texto completo del Plan se encuentra disponible en la página web (hoy) de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, apartado “Consulta del Registro autonómico de instrumentos de planeamiento (RAIP)” [OVIUS \(gva.es\)](http://OVIUS.gva.es), Ayuntamiento de Sagunto (número de Registro: 46220-0180) (fecha de último acceso 31/10/2023)..

<sup>201</sup> Nueva Disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (ámbitos estratégicos y proyectos territoriales estratégicos para las actividades económicas en el territorio y procedimiento para su declaración), introducida por el Decreto ley 4/2022, de 10 de junio, del Consell, por el que se modifica dicho Texto Refundido. La Ley 8/2022, de 29 de diciembre, la renumeró como Disposición adicional novena.

produjo por Acuerdo del Consell de 16 de diciembre de 2022, y en las largas y jugosas consideraciones iniciales del Acuerdo se exponen todas las demandas de la empresa, que coinciden punto por punto con los beneficios anudados (en abstracto) a esta figura en la mencionada Disposición adicional del Texto Refundido y con los concedidos luego en la parte dispositiva del Acuerdo: (1) acogimiento a los regímenes preferentes previstos en la legislación vigente en cuanto a su tramitación, ventajas fiscales, exenciones de cargas urbanísticas y otras, (2) designación de los órganos (de la Administración valenciana) responsables de la elaboración, tramitación, aprobación, gestión y seguimiento del proyecto, (3) posibilidad de transmisión directa (a la empresa promotora) del patrimonio público de suelo, y (4) exención de las licencias municipales reguladas por la Generalitat<sup>202</sup>.

### 7.3.2. El problema de las centrales fotovoltaicas: la declaración de su emplazamiento como ámbito territorial prioritario

El establecimiento de la megafactoría en el Área logística de Sagunto contaba con la aprobación de todas las fuerzas políticas valencianas y de todas las Administraciones implicadas, incluido el Ayuntamiento de esa localidad, pero mucho más conflictivo resultó ser el emplazamiento propuesto por la empresa para las tres centrales fotovoltaicas de unos 50 MW cada una que consideraba necesarias para el autoconsumo de la fábrica, todas ellas en el término municipal de Sagunto, en las proximidades pues de la fábrica, dos al norte (las más problemáticas) y otra al suroeste del Área logística, con una superficie total de unas 300 has.<sup>203</sup>.

Al margen de otras consideraciones, el problema jurídicamente relevante era que dos de las centrales propuestas, las situadas al norte del Área logística (al norte del río Palancia), iban a ocupar terrenos que, aunque calificados en el planeamiento de Sagunto como suelo no urbanizable común, eran de “muy alta capacidad agrológica” según la cartografía del *Institut Cartogràfic Valencià*, en los que, por tanto, según la normativa valenciana (según los criterios territoriales y paisajísticos específicos establecidos en el art. 10 del Decreto ley 14/2020), no cabía autorizar en principio la implantación de centrales fotovoltaicas (“salvo mejor conocimiento científico”)<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Acuerdo de 16 de diciembre de 2022, del Consell, por el que se declara como proyecto territorial estratégico para industrias de alto componente tecnológico e innovador la iniciativa presentada por la empresa Power Holdco Spain, SA, en el término municipal de Sagunto (DOGV núm. 9492, de 19 de diciembre de 2022).

<sup>203</sup> Antecedente tercero del Acuerdo (Justificación del proyecto fotovoltaico de Power Holdco), DOGV citado, pp. 67123 y ss.

<sup>204</sup> Así se reconoce en los Antecedentes del Acuerdo (DOGV citado, p. 67124).

Para superar estos problemas, y como la voluntad del Gobierno valenciano de asegurar la inversión era firme, se hicieron dos cosas.

En primer lugar, por Decreto ley 8/2022, de 5 de agosto, se completó la regulación de los “proyectos territoriales estratégicos para industrias de alto componente tecnológico e innovador” (apenas dos meses antes introducida), declarándolos de utilidad pública a efectos expropiatorios, incluidas las instalaciones de generación eléctrica a partir de fuentes renovables necesarias para su funcionamiento, únicas destinatarias reales de la medida, que si no se había incluido en la regulación inicial era por no ser necesaria para los suelos del Área logística, integrados ya en el patrimonio público de suelo<sup>205</sup>.

Pero esto no era obviamente suficiente para superar el obstáculo antes indicado, porque, como se indicaba también expresamente en el añadido a la regulación de la figura, estas instalaciones de generación eléctrica anejas seguían necesitando autorización (fotovoltaica integrada), a obtener en principio conforme al régimen general del Decreto ley 14/2020, incluida la prohibición inicial de ocupación de suelo de muy alto valor agrológico<sup>206</sup>.

Para ello iba a ser preciso, y así se hizo, declarar como “ámbitos territoriales prioritarios” a efectos energéticos los suelos previstos para el emplazamiento de dichas centrales. La “compatibilidad *territorial* y urbanística” (la cursiva es nuestra) que proporciona esta figura es la que permitiría prescindir de los “criterios territoriales y paisajísticos específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas” establecidos con carácter general por el Decreto ley 14/2020, y autorizar así las centrales ubicadas sobre suelos de “muy alta capacidad agrológica”<sup>207</sup>.

Así se anunció que se haría en el Acuerdo del Consell de 16 de diciembre de 2022, por el que se declaraba el proyecto territorial estratégico, y que incluía en la declaración las dos centrales más problemáticas (las ubicadas al norte del río

---

<sup>205</sup> Nuevo apartado 7 de la Disposición adicional octava (más tarde renumerada como novena) del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, introducido por Decreto-ley 8/2022, de 5 de agosto, por el cual se modifica dicho Texto Refundido.

<sup>206</sup> Así, el inciso final del nuevo apartado 7 de la Disposición adicional: “Durante el trámite del expediente de autorización para la implantación de la planta de energía renovable, con carácter previo a la emisión de la resolución conforme al Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, el ayuntamiento o ayuntamientos en el término municipal de la cual se vaya a instalar la planta de energía renovable emitirán informe preceptivo, no vinculante, según lo previsto en artículo 30.2 del citado Decreto Ley”.

<sup>207</sup> Vid., *supra*, apartado VII.1.

Palancia)<sup>208</sup>. Y así se hizo efectivamente, unos meses después, por Resolución de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de 23 de marzo de 2023, que incluyó en la declaración como prioritarios los ámbitos territoriales previstos para las tres centrales (al norte y al suroeste del río Palancia), evitando así también posibles problemas relativos a los porcentajes máximos de ocupación de suelo<sup>209</sup>.

Queda, pues, clara con este caso la relevancia no sólo formal (no necesidad de informe urbanístico previo ni quizás tampoco de autorización de implantación en suelo no urbanizable), sino sobre todo sustantiva de la “compatibilidad territorial y urbanística” aneja a la figura de los ámbitos territoriales o proyectos prioritarios desde el punto de vista energético, la cual permite autorizar centrales fotovoltaicas sobre cualquier clase de suelos con independencia de su capacidad agrológica.

Dos apuntes finales sobre el caso de Sagunto. En primer lugar, muy posiblemente las centrales fotovoltaicas para autoconsumo de la factoría, una vez reciban sus respectivas autorizaciones fotovoltaicas integradas, no necesitarán después licencia municipal de obras, como consecuencia esta vez no de su ubicación en ámbitos territoriales prioritarios, sino de su inclusión (al menos las dos al norte del Palancia) en el ámbito del proyecto territorial estratégico, con las ventajas ya expuestas que ello proporciona<sup>210</sup>. Y, en segundo lugar, sorprende que la declaración del proyecto territorial estratégico declare “a la conselleria competente en materia de medio ambiente y calidad ambiental como la Administración pública competente de la tramitación y aprobación de la Autorización Ambiental Integrada, y la declaración responsable del inicio de actividad”<sup>211</sup>, primero porque es una obviedad, y segundo porque no se explica por qué la fábrica requiere este tipo de autorización<sup>212</sup>.

---

<sup>208</sup> Acuerdo de 16 de diciembre de 2022 (DOGV citado, pp. 67124-26 y 67130)

<sup>209</sup> Resolución de 23 de marzo de 2023, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se declaran como prioritarios energéticos los ámbitos territoriales situados al norte y al suroeste del río Palancia, en el municipio de Sagunto, para la ubicación de centrales fotovoltaicas destinadas al suministro eléctrico como consumidor o consumidores asociados a la iniciativa presentada por Power Holdco Spain, SAU, declarada como proyecto territorial estratégico por el Acuerdo de 16 de diciembre de 2022, del Consell (DOGV núm. 9569, de 5 de abril de 2023).

<sup>210</sup> Así, el apartado octavo de la parte dispositiva del Acuerdo de 16 de diciembre de 2022 (en consonancia con lo previsto en el apartado 5 de la Disposición adicional del Texto Refundido) dice textualmente: “Eximir de las licencias municipales que sean reguladas por la Generalitat, previa audiencia a los municipios afectados” (DOGV citado, p. 67131).

<sup>211</sup> Apartado sexto de la parte dispositiva del Acuerdo (DOGV citado, p. 67131).

<sup>212</sup> Probablemente sea por su inclusión en el apartado 10.1 (consumo de disolventes orgánicos por encima de determinados niveles) del Anexo I del Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo

## 8. SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS MUNICIPALES

### 8.1. Introducción

La aprobación y entrada en vigor del Decreto ley 14/2020 con su nuevo sistema más ágil de autorización de centrales fotovoltaicas (de competencia autonómica) en suelo no urbanizable y, sobre todo, con su declaración de compatibilidad urbanística de estas instalaciones con cualquier tipo de suelo no urbanizable con independencia de su calificación como común o de protección especial (no otra cosa significa la imposibilidad, *ex art.* 10 del Decreto ley, de emitir informe urbanístico previo desfavorable salvo prohibición expresa de dichas centrales en el planeamiento, rara vez presente en los planes, incluso para los suelos de protección especial, dada su general antigüedad<sup>213</sup>), llevó a que algunos (no pocos) Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana acudieran como estrategia defensiva a la tradicional medida de suspensión (facultativa) del otorgamiento de licencias municipales (en este caso, fundamentalmente de la licencia de obras, que, una vez obtenida la autorización fotovoltaica integrada, pone punto final al sistema completo de autorización) con el fin de estudiar una posible revisión o modificación del planeamiento municipal que introdujera esas prohibiciones expresas exigidas por la normativa autonómica.

Una medida que, a la vista del régimen general de estas suspensiones en la legislación urbanística valenciana<sup>214</sup>, no tenía una utilidad final garantizada y tampoco estaba exenta de riesgos, pero que, como hemos dicho, adoptaron no pocos Ayuntamientos (y otros tantos sopesaron<sup>215</sup>) y que, en todo caso, resultaba un problema para la Administración valenciana, como reflejo de un extendido malestar frente al que acabó reaccionado el legislador.

En efecto, y como ya sabemos, por Decreto ley 1/2022 se introdujeron en el sistema una serie de medidas dirigidas a calmar los ánimos, fundamentalmente el establecimiento de porcentajes máximos de ocupación de suelo (a escala municipal), creándose al tiempo, como contrapartida, un régimen especial

---

1/2016, de 16 de diciembre, y de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana.

<sup>213</sup> Así lo señalan expresamente, por ejemplo, los acuerdos de suspensión de licencias, que luego mencionaremos, de Vilafamés (DOGV 23/02/2022), Xixona (15/03/2022) y Benlloc (DOGV 19/04/2022).

<sup>214</sup> Hoy, en los arts. 68 y 69 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio.

<sup>215</sup> Por eje., el de Villena. Vid., al respecto, entre otras muchas fuentes, “Villena estudiar paralizar dos años las licencias de las fotovoltaicas para reorganizar el territorio”, El Periódico de Villena, de 15 de julio de 2021.

restrictivo para estas (molestas) suspensiones de licencias afectantes a proyectos de centrales fotovoltaicas, ya adoptadas o que se adoptaran en el futuro<sup>216</sup>. En síntesis, el posible alcance de la suspensión se limitaba (en suelo no urbanizable común) a los suelos con capacidad agrológica alta o muy alta y, con justificación, a los de capacidad agrológica moderada o próximos a usos residenciales o de alto valor de relevancia local. Y, a modo de disposición transitoria, se establecía un plazo de seis meses (desde la entrada en vigor del Decreto ley) para la acomodación del alcance de las suspensiones ya adoptadas a las indicadas previsiones, bajo amenaza, en caso contrario, de levantamiento de la suspensión sobre todas las zonas que no fueran de alta o muy alta capacidad agrológica, y otro de tres meses (se supone también que desde la entrada en vigor del Decreto ley) para iniciar el procedimiento de modificación del planeamiento, bajo la misma amenaza<sup>217</sup>.

Dado el propósito fundamental de este trabajo, vamos a examinar a continuación cuál ha sido el devenir de estas suspensiones, tanto las adoptadas a raíz del Decreto ley 14/2020 como las posteriores a la reforma de 2022, que ofrece unos resultados más halagüeños de lo que cabría esperar y como poco interesantes, para terminar con una valoración de las utilidades de esta medida.

## 8.2. Los datos

Empecemos con los datos.

1. Los Ayuntamientos de (al menos) veinticinco municipios de la Comunidad Valenciana acordaron la suspensión (facultativa) del otorgamiento de licencias entre la entrada en vigor del Decreto ley 14/2020 y la de la reforma llevada a cabo por Decreto ley 1/2022: once de la provincia de Valencia, nueve de la de Castellón y cinco de la provincia de Alicante<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> Nueva Disposición adicional séptima del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (suspensión de licencias que afecte a instalaciones para la generación de energías renovables), luego renumerada como octava por la Ley 8/2022, de 29 de diciembre.

<sup>217</sup> En el trabajo ya citado (2022: 82 y ss.) ya expuse las dudas que plantea la interpretación de esta Disposición.

<sup>218</sup> En el trabajo citado (2022: 9), dije que habían sido trece, pero me quedé corto. Es posible que la búsqueda actual, que ha sido más exhaustiva, tenga también alguna laguna. Se señala entre paréntesis la fecha de la publicación de los acuerdos en el DOGV: Godelleta (05/01/2021), Castalla (27/04/2021), Ibi (22/06/2021), Carcaixent (23/07/2021), Chella (10/08/2021), L'Olleria (12/08/2021), Onil (12/08/2021), Anna (25/08/2021), Buñol (01/10/2021), La Vall d'Uixó (11/10/2021), Chilches (15/10/2021), Turís (18/10/2021), Chiva (21/10/2021), Catadau (16/12/2021), Camporrobles (05/01/2022), Betxí (19/01/2022), Real (24/01/2022), Vilafamés (23/02/2022), Viver (14/03/2022), Relleu (22/04/2022), Xixona (13/05/2022), Vall d'Alba (17/03/2022), Benlloc (19/04/2022), Les

Algunos suspendieron solo el otorgamiento (y admisión a trámite) de licencias (para centrales fotovoltaicas y a veces también parques eólicos), pero otros muchos (de manera discutible) ampliaron la suspensión a la emisión de los informes previos de compatibilidad urbanística<sup>219</sup>. La mayor parte ciñó la suspensión al suelo no urbanizable (en general, sin distinciones<sup>220</sup>), pero algunos la extendieron (de manera también discutible) a otras clases de suelos<sup>221</sup>. La mayoría excluyeron de la suspensión (de una u otra forma) las instalaciones destinadas al autoconsumo<sup>222</sup>, y algunos también las instalaciones de superficie no superior a 10 has.<sup>223</sup>. Alguno de ellos aludió expresamente también a las líneas de evacuación<sup>224</sup>.

2. Todos estos acuerdos de suspensión facultativa (a excepción tal vez del de Godelleta) seguían vigentes a la entrada en vigor del régimen especial, antes comentado, previsto en el Decreto ley 1/2022, pero sólo cinco Ayuntamientos procedieron a su actualización de conformidad con los márgenes ofrecidos<sup>225</sup>, por lo que hay que entender que, al cabo de seis meses, en el resto de municipios la suspensión (caso de seguir entonces vigente) quedó limitada a los suelos de capacidad agrológica alta o muy alta.

3. Por lo demás, desde la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022 y hasta el momento, otros nueve municipios se han sumado a la ola de suspensiones (facultativas), acomodadas ya desde el principio (mejor o peor) al nuevo

---

Coves de Vinromà (04/07/2022, pero de un acuerdo municipal de 06/04/2022) y Useras (18/07/2022, pero de un acuerdo de 31/03/2022).

<sup>219</sup> Así, Ibi (22/06/2021), Chella (10/08/2021), L'Olleria (12/08/2021), Onil (12/08/2021), La Vall d'Uixó (11/10/2021), Betxí (19/01/2022), Vilafamés (23/02/2022), Viver (14/03/2022), Vall d'Alba (17/03/2022), Benlloc (19/04/2022) y Useras (18/07/2022).

<sup>220</sup> L'Olleria (12/08/2021) identifica las distintas clases de suelo no urbanizable afectadas por la suspensión, aunque sin excepciones reconocibles. Real (24/01/2022), excluye de la suspensión ciertas zonas degradadas. Y Xixona (15/03/2022) excluye de la suspensión que contaran ya con DIC.

<sup>221</sup> Así, Godelleta (05/01/2021), Carcaixent (23/07/2021), Anna (25/08/2021), Catadau (16/12/2021), Real (24/01/2022), Xixona (15/03/2022) y Vall d'Alba (17/03/2022) incluyeron también en la suspensión el suelo urbanizable en estado rural o urbanizable no programado. Y Vilafamés (23/02/2022), Benlloc (19/04/2022) y Useras (18/07/2022) extendieron la suspensión a todo el suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, salvo el autoconsumo en suelo urbano.

<sup>222</sup> Godelleta (05/01/2021), Carcaixent (23/07/2021) L'Olleria (12/08/2021) Onil (12/08/2021) Anna (25/08/2021) La Vall d'Uixó (11/10/2021) Turís (18/10/2021), etc.

<sup>223</sup> Así, Chilches (15/10/2021), Chiva (21/10/2021) y Camporrobles (05/01/2022).

<sup>224</sup> Así, por eje., Xixona (15/03/2022).

<sup>225</sup> La Vall d'Uixó (18/08/2022), Viver (24/10/2022), Chiva (08/11/2022), Xixona (29/11/2022) y Useras (28/06/2023). En este último caso se trata, más bien, de una nueva y discutible suspensión facultativa (vencida la anterior) y sin acomodarse al nuevo régimen.

régimen: seis en la provincia de Alicante, dos en la de Valencia y uno en la de Castellón<sup>226</sup>.

4. De estos 34 municipios, parece que sólo 13 han iniciado ya el procedimiento de revisión o modificación del planeamiento del que la medida de suspensión constituye una pieza instrumental. La mayor parte (10) lo han hecho a través de una modificación puntual del planeamiento general vigente, buscando con ello las ventajas de un procedimiento más sencillo y de conclusión más rápida<sup>227</sup>. Dos se están valiendo del procedimiento de aprobación de un nuevo planeamiento general para intentar incluir en él las previsiones deseadas<sup>228</sup>. Y uno de ellos (Agost) está tramitando junto con otro municipio limítrofe (Monforte del Cid) un Plan especial, al estilo del concerniente, como vimos, a los municipios de Ayora, Zarra y Jarafuel, pero limitado, al parecer, a la ordenación de un solo proyecto<sup>229</sup>.

El estado de la tramitación de estos instrumentos es variable y se puede consultar en la página web de la Consellería competente en la materia<sup>230</sup>. Las dos modificaciones puntuales que parecen estar más avanzadas son las de Godelleta y La Vall d'Uixó, que cuentan ya con Informe Ambiental y Territorial Estratégico favorable, aunque no me consta que estén ya aprobadas y ni siquiera que los proyectos hayan salido ya a información pública<sup>231</sup>.

5. Así pues, en este momento (octubre de 2023) no parece que siga vigente ninguna de las 25 suspensiones (facultativas) acordadas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto ley 1/2002. En algunos casos por no haberse iniciado el procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, y en los demás porque, aun habiéndose iniciado, ha transcurrido ya (con creces) el plazo máximo de duración de esta suspensión (que, como es sabido, es de un año) sin que el proyecto de modificación o revisión se haya sometido a información

---

<sup>226</sup> Alicante (22/08/2022), Almenara (31/01/2023), Villar del Arzobispo (07/03/2023), Gaianes (17/03/2023), Agost (24/04/23), Casinos (03/05/2023), Elda (21/06/23), Mutxamel (18/08/2023) y Elche (29/09/23)

<sup>227</sup> Godelleta, Castalla, L'Olleria, La Vall d'Uixó, Chilches, Chiva, Betxí, Vilafamés, Viver y Xixona.

<sup>228</sup> Camporrobles y Catadau.

<sup>229</sup> “Plan Especial para implantación de uso para generación de energía solar fotovoltaica en Agost y Monforte del Cid” (número expediente urbanex: A20220090).

<sup>230</sup> Extraigo todos estos datos de la página web (hoy) de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, apartados “Urbanismo” y “Consulta de planes en tramitación” ([OVIUS \(gva.es\)](http://OVIUS.gva.es)) (fecha de último acceso 31/10/2023).

<sup>231</sup> “Modificación puntual nº 18 Plan general de ordenación urbana de Godelleta: exclusión de la instalación de plantas de energía solar fotovoltaica y eólica en el suelo no urbanizable”, y “Modificación puntual nº 44 del PGOU de la Vall d'Uixo”.

pública. Ahora bien, en estos casos, una vez que abra el trámite de información pública, la suspensión se reanudará por espacio máximo de otro año.

Por el contrario, las nueve suspensiones acordadas con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022 siguen vigentes, a excepción de la de Alicante que también habría quedado alzada.

6. De los 25 municipios que acordaron la suspensión con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022, en sólo uno de ellos (La Vall d'Uixó) la Administración valenciana ha concedido, de momento, autorización para una central fotovoltaica, y de pequeño tamaño<sup>232</sup>. Varios de estos municipios (Les Coves de Vinromà, Benlloc, La Vall d'Alba y Vilafamés, Castalla, Turís y Godelleta) se han visto afectados, en cambio, por la concesión por el Ministerio de autorización (por el momento sólo la previa) para varias centrales de considerables dimensiones<sup>233</sup>.

Por contra, algunos de los municipios que han acordado recientemente la suspensión (tras la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022) parecen haberlo hecho como reacción al otorgamiento (o, en ese momento, previsible y próximo otorgamiento) de autorizaciones tanto por parte de la Administración valenciana (Alicante, Mutxamel y Elche) como por parte del Ministerio (Agost y Elda)<sup>234</sup>.

### 8.3. Valoración

En un trabajo anterior distinguí tres posibles utilidades de las medidas de suspensión del otorgamiento de licencias: directa, indirecta y final<sup>235</sup>. Siguiendo este mismo esquema podemos entrar a valorar los efectos de las adoptadas en

---

<sup>232</sup> La central Vall d'Uixó (La Vall d'Uixó, 2,74 MW, 16/05/2023). En el caso de Turroneiros (Xixona, 14,62 MW, 19/12/2022) se trataba de la ampliación de una instalación ya existente.

<sup>233</sup> Magda [La Vall d'Alba, Benlloch, Vilanova d'Alcolea, Torred'en Domenec y Les Coves de Vinromà (Castellón), 127 MW, BOE 07/06/23], Castalla [Castalla (Alicante), 100 MW, 03/05/23], Los Predios [Turís, Godelleta, Chiva, Quart de Poblet y Aldaia (Valencia), 77 MW, 13/09/23] y Los Hierros [Turís y Alborache (Valencia), 77 MW, 13/09/23].

<sup>234</sup> Concedidas por la Administración valenciana (8): Perleta I (Elche, 1,85 MW, DOGV 04/07/2022), Perleta II (Elche, 3 MW, 06/07/2022), Saladas I (Elche, 4,4 MW, 08/07/2022), Polo Norte (Elche, 5 MW, 06/09/2022), Mutxamel (Mutxamel, 2,8 MW, 22/09/2022), Fontcalent Solar I (Alicante, 1,29 MW, 03/05/2023), Mutxasolar (Mutxamel, 7 MW, 04/05/2023) y La Nebulosa (Mutxamel, 3,5 MW, 09/06/23). Concedidas por el Ministerio (3): Elda [Monóvar, Pinoso, Elda y Petrer (Alicante), 74 MW, BOE 15/05/23], La Cerámica [Agost y Monforte del Cid (Alicante), 95 MW, 19/08/23] y El Secarral [Agost, Monforte del Cid y Elche (Alicante), 93 MW, 25/08/23].

<sup>235</sup> En el trabajo ya citado (2022: 54 y ss.).

estos últimos años por los municipios valencianos en relación con el uso del suelo no urbanizable para la instalación de centrales fotovoltaicas.

### 8.3.1. Utilidad directa

La suspensión del otorgamiento de licencias es reconocidamente una medida cautelar, y como toda medida cautelar tiene por objeto evitar que en el transcurso del procedimiento se produzcan situaciones que puedan comprometer su finalidad, en este caso, que se autoricen o implanten centrales contrarias a las pretendidas nuevas determinaciones del planeamiento<sup>236</sup>.

Así pues, cabe decir que la suspensión cumple su utilidad directa o principal cuando durante su vigencia (por definición limitada) impide que las centrales no deseadas (por contrarias a las futuras nuevas determinaciones del planeamiento) obtengan los pronunciamientos municipales necesarios para su implantación.

Pues bien, a este respecto, hay que tener presente que la duración de este tipo de suspensiones, que sigue siendo la tradicional, se acomoda mal a las características actuales de los procedimientos de revisión o modificación del planeamiento, con su necesaria (desde luego lo es en estos casos) evaluación ambiental estratégica de los proyectos (sea ordinaria o simplificada), lo que dificulta seriamente que la suspensión pueda desplegar alguna clase de utilidad directa o, cuando menos, obliga a elegir con tino el momento en que conviene acordarla<sup>237</sup>.

Como vimos en el apartado anterior, todas las suspensiones (facultativas) acordadas en un primer momento (antes de la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022), cuando todavía no había centrales autorizadas por la Generalitat o el Ministerio, se encuentran a día de hoy levantadas, y la mayoría sin visos de pronta reanudación (suspensión automática<sup>238</sup>), por lo que no supondrían ningún freno para el otorgamiento de licencias de obras o incluso para la

---

<sup>236</sup> 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)

<sup>237</sup> No vamos a desarrollar más aquí esta idea, que dejo para un futuro trabajo.

<sup>238</sup> Con la “exposición pública” de la propuesta de plan (art. 68.3 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje), que hay que entender que equivale a la apertura del trámite de información pública sobre la propuesta de plan (posterior al informe ambiental y territorial estratégico) en el procedimiento simplificado de evaluación ambiental y territorial estratégica [art. 61.1 a) del Texto Refundido].

emisión de informes urbanísticos previos favorables (en los Ayuntamientos que, aunque de manera dudosamente legal, extendieron a ella la suspensión<sup>239</sup>).

Desde este punto de vista, y curiosamente, las suspensiones más susceptibles de desplegar toda su utilidad propia o directa son las acordadas en un segundo momento, habiendo ya proyectos autorizados (por la Generalitat o el Ministerio) o a punto de obtener su autorización, porque siguen vigentes y pueden servir de freno (al menos temporal) al otorgamiento de las necesarias licencias de obras.

### 8.3.2. Utilidad indirecta

En ese trabajo llamábamos utilidad indirecta de las medidas de suspensión al efecto disuasorio que pudieran ejercer sobre solicitudes ya presentadas o que hubiera intención de presentar, así como a la influencia que los proyectos de revisión o modificación del planeamiento pudieran tener en la decisión de las autoridades competentes para otorgar las autorizaciones fotovoltaicas.

Desde este punto de vista, no cabe ninguna duda de la utilidad de los acuerdos de suspensión adoptados incluso en ese primer momento que siguió a la aprobación del Decreto ley 14/2020, al menos por lo que se refiere a las autorizaciones de competencia autonómica.

En efecto, si no en todos, en buena parte de esos 25 municipios en el momento de su adopción había proyectos tramitándose ante las autoridades valencianas<sup>240</sup>, y como vimos en el apartado anterior, de momento ninguno ha obtenido autorización (con una sola excepción poco significativa), habiendo recibido incluso algunos de ellos resolución expresa denegatoria<sup>241</sup>.

Distinto es el caso de los proyectos de competencia del Ministerio, que, como ya se dijo, hace abstracción de todo tipo de consideraciones de índole territorial

---

<sup>239</sup> 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).

<sup>240</sup> Así se desprende de las Memorias de las propuestas de modificación o revisión del planeamiento de aquellos municipios que han iniciado el procedimiento correspondiente.

<sup>241</sup> Así, por ejemplo, uno en Jijona, de 20 MW (DOGV 24/01/23), otro en Alicante, de 8 MW (25/11/2022), y otro en Chella, de 3,6 MW (15/05/23). Información también disponible en la página web de la Conselleria [Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](http://Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana (gva.es)) (fecha de último acceso 31/10/2023).

y urbanística, incluida por supuesto la existencia o no de acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias, y que ha autorizado en los últimos meses centrales afectantes a algunos de esos municipios.

### 8.3.3. Utilidad final

La utilidad final de la medida de suspensión pasa lógicamente por que se consiga introducir en el plan las determinaciones oportunas que puedan servir de freno permanente a la instalación de centrales en los emplazamientos no deseados. A este respecto, y a la vista del incipiente estado de tramitación de la mayor parte de los procedimientos de revisión o modificación del planeamiento efectivamente iniciados, resulta prematuro todavía emitir un juicio, aunque lo que sí cabe deducir (en sentido contrario) de los datos antes expuestos es que otros tantos Ayuntamientos parecen haber renunciado a cualquier efecto final de sus medidas de suspensión, al no haber iniciado siquiera a estas alturas los mencionados procedimientos, conformándose, pues, con la utilidad provisional (directa o indirecta) de esas medidas o dando por buenas y suficientes las previsiones conciliadoras introducidas por la reforma de 2022 (porcentajes máximos de ocupación de suelo).

Ahora bien, y como dato positivo, hay que traer también a colación sin duda los dos casos en los que el procedimiento se encuentra más avanzado, los de los municipios de Godelleta y La Vall d'Uixó, en los que las propuestas de modificación puntual de los respectivos planeamientos generales, planteadas para ser objeto de una evaluación simplificada, han recibido ya Informe Ambiental y Territorial Estratégico favorable, coincidente en lo esencial con las propuestas efectuadas, particularmente restrictiva la del Ayuntamiento de Godelleta, que pone a salvo (al menos de las centrales de competencia autonómica) suelos con una agricultura actual floreciente, aunque no cuenten con una valoración alta de su capacidad agrológica, así como los entornos de las al parecer también pujantes zonas de segunda residencia, con el fin de preservar sus valores paisajísticos<sup>242</sup>.

El éxito final de estas propuestas de planeamiento, del que no hay motivos para dudar, supondría, pues, un buen ejemplo de la utilidad final de unos acuerdos de suspensión adoptados y seguidos, eso sí, con toda coherencia por los respectivos Ayuntamientos.

---

<sup>242</sup> Documento de inicio de la Modificación puntual nº 18 del Plan general de ordenación urbana de Godelleta (exclusión de la instalación de plantas de energía solar fotovoltaica y eólica en el suelo no urbanizable), de julio de 2021 (pp. 3 y 21); e Informe ambiental y territorial estratégico (favorable) de 10 de febrero de 2023 (pp. 9-10).

## 9. LA REFORMA DE LA NORMATIVA COMUNITARIA EUROPEA

### 9.1. Introducción

Como señalamos en la introducción, a raíz de la invasión rusa de Ucrania, la Comisión Europea lanzó un plan denominado REPowerEU dirigido a reducir la dependencia europea del gas ruso, cuyo eje central consistía en la “expansión masiva y acelerada” de las energías renovables en todos los ámbitos (generación de electricidad, industria, edificios y transporte), poniendo el acento en la energía solar fotovoltaica por su “rapidez de despliegue”<sup>243</sup>.

En consonancia con estos propósitos, el Plan contemplaba una serie de medidas en diversos frentes, entre ellos, el de la aceleración de los procedimientos de autorización de instalaciones de generación eléctrica a partir de energías renovables, incluidas por supuesto centrales fotovoltaicas, para cuyo logro la Comisión tomó sin demora, en fecha coincidente con la del Plan, dos decisiones muy concretas: en primer lugar, una Recomendación dirigida a los Estados miembros<sup>244</sup>, y en segundo lugar, y en lo que aquí más importa, una nueva propuesta de modificación de la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que, sobre elevar el objetivo de participación de la energía renovable en el consumo final bruto de energía de la Unión en 2030, acometía una profunda revisión de la parte de la Directiva dedicada al procedimiento de autorización de estas instalaciones<sup>245</sup>.

Había una propuesta anterior de modificación de la Directiva que incidía en otros aspectos<sup>246</sup>, y en principio las dos siguieron una tramitación independiente,

---

<sup>243</sup> Comunicaciones de la Comisión “Plan REPowerEU” [COM(2022) 230 final, de 18.5.2022, p. 7] y “Estrategia de Energía Solar de la UE” [COM(2022) 230 final, de 18.5.2022, p. 1]. Una exposición detallada del Plan REPowerEU en: S. GALERA RODRÍGUEZ (2023: 419 y ss.).

<sup>244</sup> Recomendación de la Comisión de 18.5.2022 sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad [C(2022) 3219 final, Bruselas, de 18.5.2022], acompañada de un Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado “Orientaciones para los Estados miembros sobre buenas prácticas para acelerar los procedimientos de concesión de permisos para proyectos de energías renovables [SWD(2022) 149 final, de 18.5.2022].

<sup>245</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética [COM(2022) 222 final, de 18.5.2022].

<sup>246</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE)

hasta que en la fase final de los procedimientos se fusionaron en una sola (por incorporación de los contenidos de la segunda en la primera)<sup>247</sup>, dando lugar a la Directiva (UE), de reciente aprobación, 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023<sup>248</sup>.

No se va entrar aquí, por supuesto, en todos los contenidos de esta amplia modificación de la Directiva (UE) 2018/2001, sino mucho más modestamente, y de manera muy breve, en los que afectan a la temática objeto de estudio, relativos al procedimiento de autorización de las instalaciones, que provienen de la propuesta de 2022<sup>249</sup>; algunos de los cuales fueron objeto de adelanto por medio de un Reglamento del Consejo de vigencia limitada<sup>250</sup>.

## 9.2. Planificación de las instalaciones

En mi opinión se trata de una reforma inteligente y razonable, que por supuesto tiene como finalidad última agilizar la autorización de los proyectos fotovoltaicos para alcanzar las metas antes mencionadas, pero que, consciente de toda la gama de obstáculos que actualmente enfrentan (en el conjunto de la Unión) este tipo de procedimientos, incluida la contestación social que levantan

---

2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo [COM(2021) 557 final, de 14.7.2021].

<sup>247</sup> A la vista de la tramitación de ambas propuestas, parece que la fusión se produjo a partir de un Documento de la Secretaría General del Consejo fechado el 19.06.2023 [Documento ST\_10794\_2023\_INIT].

<sup>248</sup> Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo (DO L de 31.10.2023).

<sup>249</sup> Dicho sea de paso, el objetivo (global, para el conjunto de la Unión Europea, y vinculante) de participación de la energía renovable en el consumo final bruto de energía en 2030, que la Directiva (UE) 2018/2001 fijaba inicialmente en un 32%, la propuesta de modificación de 2021 elevaba al 40%, y la de 2022 al 45%, ha quedado finalmente establecido en un 42,5%, aunque con la aspiración de alcanzar el 45% (art. 3.1 de la Directiva en su nueva redacción).

<sup>250</sup> Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (DO L 335, de 29.12.2022), que limita su vigencia, en principio, a 18 meses. En lo que aquí importa, adelanta la posibilidad de eximir de evaluación de impacto ambiental a los proyectos ubicados en una “zona específica de energías renovables” sometida a evaluación ambiental estratégica (art. 6) y la consideración de las instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables como de “interés público superior” (art. 3). Un análisis más detallado de este Reglamento en S. GALERA RODRÍGUEZ (2023: 422 y ss.)

no pocos de ellos<sup>251</sup>, se propone no empezar la casa por el tejado (como hasta ahora se venía haciendo), sino por los cimientos.

En este sentido, la reforma impone por primera vez a los Estados miembros un doble sistema de planificación de las instalaciones<sup>252</sup>.

Les exige, por un lado, que elaboren una cartografía (o mapa) de las zonas necesarias para albergarlas de cara al cumplimiento de las contribuciones nacionales para alcanzar el objetivo (conjunto) de participación de las energías renovables en el consumo final energético de la Unión para 2030<sup>253</sup>.

Y, en segundo lugar y, sobre todo, les exige que aprueben uno o varios planes (específicos por tecnología) en los que, dentro del conjunto de zonas previamente cartografiadas como necesarias y respetando una serie de condicionantes, seleccionen las llamadas “zonas de aceleración renovable”, es decir, las zonas más adecuadas para la instalación de este tipo de centrales<sup>254</sup>, tras someter, como es lógico, los correspondientes proyectos de plan, y esto es igualmente importante, a un procedimiento de evaluación ambiental estratégica<sup>255</sup>.

Una vez aprobado de esta manera el plan o planes, los proyectos de centrales que pretendan instalarse en estas “zonas de aceleración” contarán con todo un conjunto de sustanciosas ventajas<sup>256</sup>. No sólo por el acortamiento del plazo

---

<sup>251</sup> Así se reconoce en todos los documentos antes mencionados: la Comunicación Estrategia de Energía Solar (p. 7), la Recomendación (cdo. 12), las Orientaciones para los Estados miembros sobre buenas prácticas (pp. 5, 18 y 22 y ss.) y la propuesta de Directiva (p. 7). En este sentido también, la propia Directiva (UE) 2023/2413 introduce [en la Directiva (UE) 2018/2001] un nuevo art. 15 quinquies relativo a la “participación pública” con una doble exigencia: garantizar la participación pública en la elaboración de los planes a los que ahora nos referiremos, y promover la aceptación de los proyectos “mediante la participación directa e indirecta de las comunidades locales” en los mismos.

<sup>252</sup> Decidida partidaria de una planificación de esta índole, aunque sin considerar todavía la reciente Directiva comunitaria, M.C. ALONSO GARCÍA (2023: 123-124).

<sup>253</sup> Nuevo art. 15 ter (cartografía de las zonas necesarias para las contribuciones nacionales de cara al objetivo global de la Unión en materia de energías renovables para 2030).

<sup>254</sup> Así define la Directiva la “zona de aceleración renovable”, como “ubicación o zona específica, en tierra o en el mar o en aguas interiores, que un Estado miembro ha designado como especialmente adecuada para la instalación de plantas de energía renovable” (nuevo apartado 9 bis del párrafo segundo del art. 2).

<sup>255</sup> Nuevo art. 15 quater (zonas de aceleración renovable). La propuesta de Directiva [COM(2022) 222 final, de 18.5.2022] las llamaba “zonas propicias para las renovables”.

<sup>256</sup> Nuevo art. 16 bis (procedimiento de concesión de autorizaciones en zonas de aceleración renovable).

máximo para tramitar y resolver los procedimientos de autorización<sup>257</sup>, sino también por la exención en estos casos de la necesidad de pasar una evaluación de impacto ambiental (siquiera simplificada)<sup>258</sup>, y, conforme a la propuesta de la Comisión, por la previsión incluso de un silencio positivo para todos los trámites de estos procedimientos<sup>259</sup>.

### 9.3. Relevancia (positiva) entre nosotros

La propuesta de la Comisión parecía exigir que estos instrumentos de planificación, tanto la cartografía como el plan o planes de zonas de aceleración (o propicias, como entonces se llamaban), fueran únicos en cada Estado miembro, puesto que la posible variedad de planes se contemplaba para las tecnologías, no para los territorios<sup>260</sup>, lo que podría haber planteado algunos problemas competenciales en un Estado como el español en el que la ordenación del territorio es competencia autonómica. Sin embargo, la Directiva, haciéndose eco de las observaciones hechas en su tramitación tanto por el Parlamento Europeo como por el Consejo<sup>261</sup>, parece limitar la exigencia de unicidad a la cartografía (elaborada en coordinación con las autoridades regionales y locales<sup>262</sup>), sin extenderla a los planes, abriendo pues la puerta a la existencia de una pluralidad de planes autonómicos, aunque bajo una inevitable

---

<sup>257</sup> Doce meses (apartado 1 del art. 16 bis), frente a los dos años normales [apartado 1 del nuevo art. 16 ter (procedimiento de concesión de autorizaciones fuera de las zonas de aceleración renovable)].

<sup>258</sup> Que se sustituye por un control sumario del cumplimiento de las condiciones establecidas en los planes (apartados 3 y 4 del art. 16 bis), del que puede resultar también la necesidad de someter el proyecto a evaluación de impacto ambiental (apartado 5).

<sup>259</sup> Apartados 5 y 6 del art. 16 bis, que sólo excluyen la aplicación del silencio positivo para la resolución final de otorgamiento de la autorización, que ha de ser “explícita”, y cuando resulte necesario de someter el proyecto a evaluación de impacto ambiental.

<sup>260</sup> Cdo. 10 de la propuesta de Directiva: “Los Estados miembros podrán elaborar un único plan que comprenda todas las zonas propicias para las renovables y todas las tecnologías, o *planes específicos por tecnología* que definan una o varias zonas propicias para las renovables” (la cursiva es nuestra).

<sup>261</sup> Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 14 de diciembre de 2022 (DO C 177, de 17.5.2023, pp. 148 y ss.) y Orientación general del Consejo sobre la propuesta adoptada por el Consejo (Transporte, Telecomunicaciones y Energía) en su sesión de 19 de diciembre de 2022.

<sup>262</sup> Párrafo primero del apartado 1 del nuevo art. 15 ter: “(...) los Estados miembros llevarán a cabo *una cartografía coordinada* (...). Los Estados miembros garantizarán la coordinación entre todas las autoridades y entidades nacionales, regionales y locales pertinentes, incluidos los operadores de redes, en la cartografía de las zonas necesarias, cuando proceda” (la cursiva es nuestra).

labor de coordinación (estatal) para garantizar el buen fin del proceso y la coherencia de los resultados<sup>263</sup>.

En cualquier caso, y sea cual sea la fórmula que se elija finalmente entre nosotros, la de un solo plan (o varios) de ámbito nacional elaborado con la participación de las Comunidades Autónomas o la de una pluralidad de planes autonómicos coordinados, el resultado supondrá sin duda un avance en relación con la situación actual, en la que cada una de las dos instancias (la Administración General del Estado, por un lado, y las Comunidades Autónomas, por otro) opera con criterios territoriales diferentes en la autorización de las centrales de su competencia. La primera, teniendo como única referencia la “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables” elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico<sup>264</sup>, y descartando expresamente cualquier otra clase de condicionantes derivados de la ordenación territorial o urbanística, cuya toma en consideración queda remitida a las autoridades competentes. Y las segundas, utilizando los criterios territoriales para la implantación de centrales fotovoltaicas establecidos en su propia legislación, como los que, en el caso valenciano, contiene el Decreto ley 14/2020.

También importa destacar que, si bien la referida “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables” podría entenderse, con los debidos complementos y adaptaciones, como un adelanto de la “cartografía de las zonas necesarias para las contribuciones nacionales” de cara al objetivo de energías renovables para 2030<sup>265</sup>, con lo que no contamos en modo alguno hasta la fecha en nuestro país es con una planificación (general) de las “zonas de aceleración renovable” como la que también exige la reforma.

En efecto, no vale como tal la mencionada “Zonificación ambiental” del Ministerio, que, aunque puede ser ciertamente una de las herramientas que se

---

<sup>263</sup> En su cdo. 28, la Directiva mantiene la referencia de la propuesta a “un único plan (...) o planes específicos por tecnología”, pero tras haber señalado con anterioridad que las medidas de simplificación se toman “sin perjuicio del reparto interno de competencias dentro de los Estados miembros” (cdo. 22). Y, sobre todo, el apartado 1 del art. 15 quarter ya no dice, como hacía la propuesta, que “los Estados miembros adoptarán uno o varios planes que (...) designen zonas propicias”, sino que “los Estados miembros velarán por que *las autoridades competentes* adopten uno o varios planes que designen (...) zonas de aceleración renovable” (la cursiva es nuestra).

<sup>264</sup> Al menos, hasta la nueva regulación del procedimiento de determinación de afecciones ambientales llevada a cabo por el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre (arts. 22 y 23).

<sup>265</sup> En la elaboración de la cartografía, “los Estados miembros podrán utilizar sus documentos o planes de ordenación territorial existentes (...) o basarse en ellos” (art. 15 ter, apartado 1).

utilicen en el diseño de esa planificación<sup>266</sup>, no contiene hoy por hoy una selección de las “zonas de aceleración renovable”, es decir, de las zonas “especialmente adecuada[s] para la instalación de plantas de energía renovable” ni normas de acompañamiento para la mitigación de impactos, ni, sobre todo, ha sido objeto de aprobación tras someterse a un procedimiento de evaluación ambiental estratégica<sup>267</sup>.

Y por parecido tipo de razones tampoco puede entenderse que cumplan por entero las exigencias previstas para estos nuevos planes, por ceñirnos al caso valenciano, los “criterios de localización e implantación de las instalaciones” contenidos en el Decreto ley 14/2020, que no implican una selección en positivo de las “zonas de aceleración renovable”, sino más bien una determinación en negativo de las incompatibles, y que, como es obvio, no forman parte de un plan que haya sido objeto de una evaluación ambiental estratégica, sino de una norma con rango de ley, que en este caso no parece una alternativa posible<sup>268</sup>.

De forma más limitada, sí puede entenderse tal vez que cumplan por entero las exigencias previstas para estos planes, y puedan contar por tanto con reconocimiento como tales, los planes especiales y las modificaciones puntuales de planes generales que de forma ocasional se han venido aprobando (o están en trance de ello), como vimos, en la práctica valenciana<sup>269</sup>.

En lo que sí cabe decir que el Estado español (en principio, para las centrales de competencia estatal) se ha adelantado con éxito a las previsiones de la reforma comunitaria es en lo relativo a las consecuencias de la planificación (todavía inexistente) de las “zonas de aceleración renovable”, mediante la sustitución para los proyectos que cumplan ciertos requisitos (ahora menores) de la evaluación de impacto ambiental por un sencillo procedimiento de determinación de afecciones ambientales, que equivale al tipo de control

---

<sup>266</sup> En la selección de esas zonas, los Estados miembros “utilizarán todas las herramientas y conjuntos de datos adecuados y proporcionados para definir las zonas en las que las plantas de energía renovable no tendrían un impacto ambiental significativo”, excluyendo, entre otras, las “zonas definidas conforme a mapas de sensibilidad” [apartados 1 a) ii) y iii) del art. 15 quarter].

<sup>267</sup> Exigencias todas ellas de la reforma [apartados 1 b) y 2 del art. 15 quarter]. De la misma opinión, A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2023: 378).

<sup>268</sup> El art. 15 quater (zonas de aceleración renovable) no la contempla.

<sup>269</sup> Por cumplir las condiciones previstas para ello en el apartado 4 del art. 15 quarter, entre ellas la sujeción a evaluación estratégica: “A más tardar el 21 de mayo de 2024, los Estados miembros podrán declarar como zonas de aceleración renovable zonas específicas que ya hayan sido designadas como zonas adecuadas para un despliegue acelerado de uno o más tipos de tecnología de energía renovable, siempre que se cumplan cada una de las siguientes condiciones: ...”

sustitutivo previsto por la reforma<sup>270</sup>, pero que en su momento habrá que ceñir obviamente a los planteados en esas zonas.

#### 9.4. Coda: la falta de una moratoria

Así es como tal vez se debieran haber hecho las cosas desde el principio, empezando con una planificación cuidadosa de las zonas más adecuadas para la implantación de centrales fotovoltaicas, lo que seguramente hubiera bastado para colmar las expectativas de despliegue de este tipo de instalaciones.

Pero obviamente no se trata de una tarea fácil ni que se pueda llevar a cabo rápidamente, máxime en un Estado de estructura compuesta como el nuestro. Y, por otro lado, lo que había de sobra era prisa, para empezar por parte de la propia Unión Europea, que también ha tardado en comprender que las prisas no son siempre buenas consejeras.

Ahora, la Directiva (UE) 2023/2413 establece unos plazos en principio razonables para la elaboración de la cartografía de zonas necesarias (hasta el 21 de mayo de 2025) y para la adopción del plan o planes de zonas de aceleración (hasta el 21 de febrero de 2026), pero que nos acercan al año de referencia (2030) en el que todas las instalaciones deberían estar en funcionamiento<sup>271</sup>.

Y aquí viene la pega, a mi juicio, de este, por lo demás, excelente sistema. La reforma no incluye una moratoria de la autorización de nuevas centrales hasta que se haya puesto a punto el aparato planificador. Es decir, en tanto se aprueben los planes de zonas de aceleración los Estados miembros podrán seguir autorizando centrales conforme a las reglas actuales, con las ventajas que también contiene la reforma para la concesión de autorizaciones fuera de esas zonas, menores, pero no baladíes<sup>272</sup>, incluida, siguiendo la propuesta de la Comisión, la consideración de toda esta clase de proyectos, con independencia de su ubicación, como de “interés público superior”<sup>273</sup>.

---

<sup>270</sup> Art. 16 bis (procedimiento de concesión de autorizaciones en zonas de aceleración renovable), apartado 4.

<sup>271</sup> Arts. 15 ter, apartado 1 y 15 quater, apartado 1, respectivamente. Es decir, plazos de 18 y 27 meses, respectivamente, desde la entrada en vigor de la Directiva (a los 20 días de su publicación, que se produjo el 31/10/2023). No muy distintos de los que barajaba la propuesta (uno y dos años, respectivamente)

<sup>272</sup> Alguna simplificación de los procedimientos de evaluación ambiental, la no consideración como deliberada de ninguna muerte o perturbación causadas a las especies protegidas, cuando se hayan adoptado las medidas de mitigación necesarias, etc. (art. 16 ter: procedimiento de concesión de autorizaciones fuera de las zonas de aceleración renovable).

<sup>273</sup> Que, además, los Estados miembros han de garantizar a más tardar el 21 de febrero de 2024 y “hasta que se logre la neutralidad climática” (art. 16 septies: interés público superior).

Me parece claro que la ausencia de una moratoria, unida a esas ventajas residuales de la reforma y a las propias facilidades que proporciona en su conjunto el sistema español actual, que hemos repasado a lo largo del trabajo, no va a suponer un incentivo para la pronta aprobación de esos deseables planes.

Así pues, estando ya en vigor la Directiva (UE) 2023/2413, se va a poner en marcha en nuestro país, como resulta obligado, el proceso de aprobación de los planes, pero es muy probable que esto no influya en el ritmo actual de autorización y puesta en funcionamiento de centrales fotovoltaicas, que no se ralentizará a la espera de su aprobación, hasta colmar tal vez, sin necesidad de ellos, las aspiraciones relativas al menos al conjunto del Estado español, consolidando, eso sí, las diferencias también actuales entre unas y otras Comunidades Autónomas como lugares de emplazamiento.

## 10. LA LEY VALENCIANA DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

He dejado para el final el hacer una breve referencia a la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunitat Valenciana, aprobada, como puede verse, en el momento en el que la Administración valenciana empezaba a otorgar las primeras autorizaciones fotovoltaicas integradas bajo la presión del calendario establecido por el Real Decreto-ley 23/2020<sup>274</sup>, y que en realidad no ha influido en todo el proceso de aplicación de la normativa fotovoltaica valenciana del que nos hemos ocupado en este trabajo, aunque sí constituye ya una parte más de ella y por consiguiente se ha de tomar también en cuenta a la hora de valorar sus perspectivas de futuro, para lo cual resultaba conveniente conocer antes los contenidos de la reforma de la normativa comunitaria europea, cuya propuesta pudo conocer el legislador valenciano y en cuenta en la redacción de la ley<sup>275</sup>.

De algún modo, en lo aquí importa, la Ley valenciana 6/2022 anticipa algunos de los contenidos de la Directiva comunitaria mediante la previsión (art. 19) de una “planificación de las instalaciones de energías renovables” por parte del Consell, que ha de establecer “zonas de aptitud ambiental y territorial” para la

---

<sup>274</sup> De acuerdo con su Disposición final segunda, la ley entró en vigor con carácter general al día siguiente de su publicación en el DOGV (DOGV núm. 9486, de 09/12/2022). Una espléndida exposición de los principales contenidos de la ley, en J. ROSA MORENO (2023: 839 y ss.)

<sup>275</sup> La ley inició su tramitación en las Cortes valencianas en fecha prácticamente coincidente con la propuesta de Directiva (proyecto de ley publicado en el BOCV núm. 250, de 17 de mayo de 2022).

implantación, entre otras, de instalaciones de energía solar fotovoltaica, pudiendo determinar asimismo “zonas de desarrollo prioritario”. Estas “zonas de desarrollo prioritario”, cuyo señalamiento no queda reservado a la indicada planificación sectorial, sino que pueden ser delimitadas también mediante “instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal”, se definen (art. 48) como “unidades territoriales” en las que las instalaciones de energía renovable, así como sus líneas de evacuación y los refuerzos de red necesarios, tienen la consideración de “uso admitido” a efectos de la legislación territorial y urbanística”, aplicables “directamente” y que el planeamiento urbanístico “ha de respetar”, esto es, como una especie de “normas de aplicación directa”, más allá de la genérica obligación (no aplicable directamente) de que el planeamiento reconozca las instalaciones de energía renovable como “uso compatible” en todo el suelo no urbanizable común (art. 47).

Con las debidas adaptaciones, esas “zonas de aptitud ambiental y territorial” y sobre todo las “zonas de desarrollo prioritario” se podrían considerar equivalentes a las “zonas de aceleración renovable” de la Directiva comunitaria, y los planes que las establezcan a los exigidos por ella, aunque con una sustancial diferencia: de acuerdo con la ley valenciana, la aprobación de una “planificación de las instalaciones de energías renovables” constituye un imperativo, pero sin sujeción a calendario alguno, y la delimitación (en esa planificación o en otros planes) de “zonas de desarrollo prioritario” es una mera posibilidad.

Así pues, las previsiones de la normativa comunitaria (imperativas y sujetas a calendario) van a servir de refuerzo para otras (las de la ley valenciana) de finalidad similar, pero de escasa efectividad, con el solo reparo, ya comentado, de la falta de previsión de una moratoria de las autorizaciones, que la normativa valenciana no sólo no contempla, sino que expresamente descarta<sup>276</sup>.

## 11. BALANCE Y CONCLUSIONES

1. Como señalamos en la introducción, en una visión de conjunto la ampliación de la potencia fotovoltaica instalada parece estar avanzando a buen ritmo en

---

<sup>276</sup> Disposición transitoria quinta: “Hasta que se establezca la planificación de instalaciones destinadas a la producción de energías renovables prevista en el artículo 19, con la consiguiente definición de las zonas de desarrollo prioritario establecidas en el artículo 48, se ha de aplicar lo previsto tanto en el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobada por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, y la prevista en el Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, 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”.

nuestro país, pero con notables diferencias entre Comunidades Autónomas, y en este sentido, la valenciana es una de las comunidades en las que dicho avance está presentando mayores dificultades.

Partiendo de una magnitud muy modesta de 364 MW de potencia instalada en centrales fotovoltaicas, en agosto de 2020 el Gobierno valenciano aprobó por Decreto ley un nuevo sistema integrado para la autorización en suelo no urbanizable de las centrales de su competencia (la autorización fotovoltaica integrada valenciana) con el que esperaba alcanzar en el año 2030 la cifra de 6.000 MW. La contestación levantada en muchos de los municipios demandados por los promotores como lugar de emplazamiento y la falta de resultados tangibles provocaron el que poco menos de dos años después, en abril de 2022 se efectuara, de nuevo por Decreto ley, una importante revisión del sistema, que introducía elementos de apaciguamiento, entre ellos y fundamentalmente, el establecimiento de porcentajes de ocupación de suelo a escala municipal.

A principios de este año (2023) se empezaron a ver los primeros resultados, pero no debidos tanto a este nuevo sistema ni a corrección posterior como a la presión ejercida por el calendario de hitos establecido con carácter básico por el Real Decreto-ley 23/2020, para evitar la caducidad de los permisos de acceso y posibles responsabilidades administrativas.

Otro tanto cabe decir de los proyectos de competencia estatal en territorio de la Comunidad Valenciana, que también empezaron a obtener autorización en las mismas fechas y bajo la misma clase de coerción, más que como producto de la importante reforma del sistema de autorización llevada a cabo por Real Decreto-ley 6/2022, con la sustitución para algunos de ellos de la evaluación de impacto ambiental por un simple procedimiento de determinación de afecciones ambientales, incorporado luego también al sistema valenciano, y cuyos frutos, en uno y otro caso, habrán de verse más adelante.

2. A día de hoy (octubre de 2023) hay ya autorizados en la Comunidad Valenciana un total de unos 2.500 nuevos MW de potencia fotovoltaica en suelos no urbanizables (500 por las autoridades autonómicas y 2.000 por el Ministerio de Transición Ecológica), una cifra sin duda respetable, pero que no significa todavía MW construidos y en funcionamiento, a falta cuando menos (si no en todos, en la generalidad de los casos) de licencia urbanística municipal (y en el caso de las instalaciones de competencia estatal muchas veces también de autorización de construcción), lo que no es un problema menor.

En efecto, la aprobación del nuevo sistema valenciano por Decreto ley 14/2020 desató en la Comunidad Valenciana, más según creo que en ninguna otra, una

ola de acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias municipales para centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable. No menos de 25 Ayuntamientos adoptaron en ese momento acuerdos de suspensión. Y, aunque es verdad que por unos u otros motivos la mayoría (si no todas) de aquellas primeras suspensiones se encuentran a día de hoy levantadas, no es menos cierto que tuvieron una clara utilidad indirecta, pues en prácticamente ninguno de estos municipios se ha autorizado por el momento central alguna (de competencia autonómica). Y algunos de los Ayuntamientos que inicialmente no tomaron esa decisión, lo están haciendo ahora con centrales ya autorizadas en sus términos municipales, lo que puede retrasar su construcción y puesta en funcionamiento.

3. La reforma de la normativa comunitaria en la materia [la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables] llevada a cabo por la Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre de 2023, contiene un planteamiento muy razonable, consistente en la elaboración por los Estados miembros (en nuestro país, probablemente a escala autonómica) de planes de “zonas de aceleración renovable”, es decir, especialmente adecuadas para la implantación de centrales fotovoltaicas (y parques eólicos), sometidos a ciertos condicionantes sustantivos y a un procedimiento de evaluación ambiental estratégica, tras cuya aprobación, los proyectos que pretendan instalarse en dichas zonas contarán en su autorización con notables ventajas, entre ellas, la exención de pasar una evaluación de impacto ambiental.

El único problema es que no se prevé una moratoria de los procedimientos de autorización hasta la aprobación de dichos planes, lo que, unido a la dificultad intrínseca de la tarea, va a reducir seguramente el incentivo para su adopción o, al menos, para la adopción serena de unos planes matizados y prudentes, como los aprobados o en trance de aprobación para algunos municipios de la Comunidad Valenciana que mostraron un interés temprano o prosiguieron de manera coherente sus decisiones de suspensión.

4. Bien harían, a mi juicio, todas las Administraciones competentes (las autonómicas, y el Ministerio en labores probablemente de coordinación) en implicarse desde ya en la tarea de elaboración de estos planes (y de la cartografía previa de zonas necesarias), y en aplicar una especie de moratoria siquiera de facto de los procedimientos de autorización, contando, eso sí, para ello con el pertinente alivio por parte del Estado del calendario de hitos administrativos para evitar la caducidad de los permisos de acceso y conexión.

Tiempo hay todavía para hacer las cosas bien y cumplir las expectativas, aun las más ambiciosas, de disponer de los 76 GW de potencia fotovoltaica instalada

previstos por el borrador de actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030 en el conspicuo año de referencia de 2030.

5. No es, sin embargo, previsible que esto ocurra. Más bien me parece que estamos condenados a seguir avanzando a trompicones, con un despliegue efectivo de este tipo de instalaciones muy desigual por Comunidades Autónomas, en función de la mayor o menor resistencia que haya en unas y otras, y, por lo que se refiere a la Comunidad Valenciana, plagado de obstáculos y fuente probable de una futura y abundante litigiosidad.

No pasaría nada por que así fuera. No hay ninguna necesidad en un sistema eléctrico integrado como el nuestro, en contra de lo sugerido en alguna ocasión en las reformas legislativas valencianas, de alcanzar una autosuficiencia (autonómica) en el plano de la generación<sup>277</sup>, aunque ciertamente sería preferible que la carga de albergar estas instalaciones se distribuyera de forma más equitativa en el conjunto del país.

6. Si las cosas siguen como hasta ahora, sin movimientos significativos en la dirección indicada, convendría al menos que se adoptaran algunos cambios en la normativa valenciana actualmente en vigor y/o en su aplicación.

Para empezar y sobre todo se debería abandonar (si es que alguna vez se ha seguido) la interpretación, recogida en una Instrucción todavía disponible en la página web de la Conselleria con competencias en materia de ordenación del territorio, siguiendo el informe solicitado en su momento a la Abogacía General de la Generalitat, en virtud de la cual los porcentajes máximos de ocupación de suelo (municipal) por centrales fotovoltaicas establecidos por el Decreto ley valenciano 1/2022 resultarían de aplicación exclusiva a los proyectos de competencia estatal, quedando en cambio la propia Generalitat, autora de la medida, exenta de su cumplimiento. Si no se entendiera suficiente toda la batería de argumentos en contra expuesta en el trabajo o pese a ellos se quisiera persistir en esa interpretación, más valdría derogar esa previsión, en sí misma muy razonable, pero que así interpretada deja en muy mal lugar a la Comunidad autora de una medida de cuyo cumplimiento se zafa, además de resultar en principio inútil, pues el Ministerio no la tiene en cuenta en sus procedimientos.

En segundo lugar, enlazando con lo anterior y para el caso del mantenimiento de esa previsión rectamente interpretada (es decir, aplicable a todos los

---

<sup>277</sup> Preámbulo (apartado II) del 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: “El propósito del Consell es transitar hacia la autosuficiencia energética del territorio autonómico”.

proyectos), convendría revisar la exención de Declaración de interés comunitario concedida por el mismo Decreto ley 1/2022 (bajo ciertas condiciones) a los proyectos de competencia estatal, para librar a los Ayuntamientos de la pesada carga de hacerla valer en los informes urbanísticos previos o con motivo del otorgamiento de las licencias de obras, y que sea la Administración valenciana la que asuma esa responsabilidad.

Por último, no debería caerse en la tentación, a la vista de su éxito (cierto o previsible), de extender la aplicación de la técnica de los proyectos o ámbitos energéticos prioritarios, sola o en combinación con la de los proyectos territoriales estratégicos, o de otras similares, mucho más allá de los casos ya experimentados (Valle de Cofrentes-Ayora y Sagunto), pues, sobre ser evidentes sus ventajas para las Administraciones autorizantes, también podría serlo el malestar que ello provocaría en los municipios afectados.

## 12. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, M<sup>a</sup> Consuelo. La incidencia de las potestades de los entes locales en el desarrollo y la implantación de las energías renovables. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 61, 2023, pp. 112-139.

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.

DE DIEGO RECA, Luis Miguel. *La suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, 543 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: [2020\\_09-Recopilatorio-104-AJA-Septiembre.pdf](#) ([actualidadjuridicaambiental.com](#)) (Fecha de último acceso 31-10-2023).

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: [2020\\_07\\_Recopilatorio-103-AJA-Julio.pdf](#) ([actualidadjuridicaambiental.com](#)) (Fecha de último acceso 31-10-2023).

GALERA RODRÍGUEZ, Susana. Transición Energética en tiempos de Policrisis (2021-2022). En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. et al. (Coords.). *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y CIEMAT-CIEDA, 2023, pp. 403-244.

GREGORI MARÍ, Francisco. *El régimen urbanístico del suelo rural en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, 790 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: [2022\\_05-Recopilatorio-123-mayo-AJA.pdf](#) ([actualidadjuridicaambiental.com](#)) (Fecha de último acceso 31-10-2023).

- Legislación básica de medio ambiente: la ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular y el impulso (a cualquier precio) de las energías renovables. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. et al. (Coords.). *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y CIEMAT-CIEDA, 2023, pp. 199-224.

NARBÓN FERNÁNDEZ, Julia. 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.

ROSA MORENO, Juan. Comunitat Valenciana: Impulso a la generación eléctrica limpia. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. et al. (Coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: Ciemat, 2021, pp. 1214-1237. Disponible en: [Observatorio de Políticas Ambientales 2021 \(actualidadjuridicaambiental.com\)](https://actualidadjuridicaambiental.com) (Fecha de último acceso 31-10-2023).

- Comunitat Valenciana: nuevo marco legal de la transición ecológica. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. et al. (Coords.). *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y CIEMAT-CIEDA, 2023, pp. 837-864.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. Evaluación de impacto ambiental: la aceleración de los proyectos de generación de energías renovables aminora la exigencia de evaluación. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. et al. (Coords.). *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y CIEMAT-CIEDA, 2023, pp. 363-380.

VALENCIA MARTÍN, Germán. La autorización fotovoltaica integrada valenciana. *Actualidad jurídica ambiental*, n. 127, 2022, pp. 1-93. Disponible en: [2022\\_10-Recopilatorio-127-octubre-AJA.pdf \(actualidadjuridicaambiental.com\)](https://actualidadjuridicaambiental.com) (Fecha de último acceso 31-10-2023).

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de diciembre de 2023*

**“LA INCORPORACIÓN DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA: LA PRIORIDAD DE LAS SOLUCIONES BASADAS EN LA NATURALEZA”**

“INTEGRATING MEASURES TO ADAPT TO CLIMATE CHANGE INTO SPATIAL AND URBAN PLANNING: GIVING PRIORITY TO NATURE-BASED SOLUTIONS”

**Autora:** María Teresa Cantó López, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante (España), ORCID: 0000-0002-9239-6190

**Doi:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.352>

**Fecha de recepción:** 30/11/2023

**Fecha de aceptación:** 12/12/2023

**Resumen:**

Las ciudades aplican las estrategias de adaptación en las actuaciones de planificación de elementos naturales al incorporar consideraciones climáticas, en relación con el territorio y áreas urbanas, donde se incorporan nuevos conceptos e instrumentos de planificación como las soluciones basadas en la naturaleza para reducir la vulnerabilidad respecto de los efectos adversos del clima, como el efecto de las “islas de calor”. En este contexto, se transita hacia un modelo territorial adaptado al clima que implica intrínsecamente aumentar la vegetación en sus distintas formas e introducir en los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico el análisis de los factores climáticos y estándares urbanísticos de adaptación al clima para valorar su incidencia y reducir la huella de carbono desde el diseño urbano. Este artículo se centra en el reconocimiento de las soluciones basadas en la naturaleza por la legislación estatal y autonómica en materia de clima y suelo en los instrumentos de planeamiento como estrategia de adaptación, con especial referencia a la Comunidad Valenciana.

**Abstract:**

Cities are applying adaptation strategies in the planning of natural elements by incorporating climate considerations in territorial and urban areas, where new planning concepts and instruments are being incorporated, such as nature-based solutions, to reduce vulnerability to adverse climate impacts, such as the "heat island" effect. In this context, we are moving towards a climate-adapted territorial model, which inherently implies an increase in vegetation in its different forms, and the introduction into territorial and urban planning instruments of the analysis of climatic factors and urban climate adaptation standards, in order to assess their impact and reduce the carbon footprint of urban planning. This article focuses on the recognition of nature-based solutions by national and regional climate and land legislation in planning instruments as an adaptation strategy, with reference to the Community of Valencia.

**Palabras clave:** Adaptación. Cambio climático. Soluciones basadas en la naturaleza. Infraestructura verde. Ordenación del territorio. Isla de calor. Urbanismo. Regeneración urbana.

**Keywords:** Adaptation. Climate change. Solutions based in the nature. Green infrastructure. Land use planning. Heat Island. Urban planning. Urban renewal.

**Índice:**

1. **Introducción**
2. **Medidas específicas de adaptación en los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico**
  - 2.1. **Análisis y valoración del impacto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y los impactos del cambio climático en la ordenación territorial y urbanística**
  - 2.2. **El rol de las soluciones basadas en la naturaleza y de la infraestructura verde**
3. **El paradigma de la incorporación de la adaptación del clima en la ordenación urbanística: el plan local de urbanismo bioclimático de París**
4. **Conclusión**
5. **Bibliografía**

**Index:**

1. **Introduction**

2. **Specific adaptation measures in land use and urban planning instruments**
  - 2.1. **Analysis and assessment of the impact on greenhouse gas emissions and climate change impacts on land use and urban planning.**
  - 2.2. **The role of nature-based solutions and green infrastructure**
3. **The paradigm of integrating climate adaptation into urban planning: the local bioclimatic urban plan of Paris**
4. **Conclusion**
5. **Bibliography**

## 1. INTRODUCCIÓN

En 2050, más del 68% de la población mundial vivirá en zonas urbanas<sup>1</sup>. Las ciudades son centros de actividad económica y de generación de recursos, pero también son responsables del 70 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. En síntesis, el Informe Mundial de las Ciudades de 2022<sup>2</sup> concluye que “las ciudades continuarán creciendo y el futuro de la humanidad es indudablemente urbano” (2022: p.17), aunque los niveles de urbanización son desiguales, de modo que urge transitar de un modelo insostenible de desarrollo urbano hacia un futuro urbano inclusivo, verde, resiliente y más seguro y saludable.

En Europa, se estima que los edificios son responsables en torno al 40% del consumo total de energía de la UE y del 36% de las emisiones de gases de efecto invernadero, de ahí que los edificios sean cruciales para alcanzar la neutralidad climática. En este contexto, el Pacto Verde europeo<sup>3</sup> aborda el reto de la

---

<sup>1</sup> ONU- Habitat. Datos incluidos en el ODS 11 “Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles”. Así mismo, están también recogidos en la Nueva Agenda Urbana (Habitat III. Naciones Unidas, Quito 2016) y en la Agenda Urbana Española. El [Plan Nacional de Adaptación al cambio climático 2021-2030](#) establece como línea de acción la integración de la adaptación al cambio climático en la planificación urbana, y señala que la Agenda Urbana incluye un objetivo específico enfocado a mejorar la resiliencia frente al cambio climático, que incluye como líneas de actuación el cuidado de la forma espacial de la ciudad, su morfología, la presencia de vegetación, el albedo de los materiales de las superficies urbana y la aplicación de criterios bioclimáticos en el diseño de los espacios abiertos.

<sup>2</sup> ONU-Habitat. [World Cities Report 2022 “Envisaging the Future of Cities”](#) (Fecha de último acceso 25-11-2023)

<sup>3</sup> [Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “El Pacto Verde Europeo”](#). Bruselas, 11.12.2019. DCOM (2019) 640 final. Este documento subraya la importancia de la adaptación al cambio climático de forma que propone que “la Comisión adoptará una

eficiencia energética en el sector de la edificación y asume como objeto duplicar el índice de renovación del parque inmobiliario existente y transformarlos en edificios de consumo de energía casi nulo a través de las obligaciones de las directivas comunitarias<sup>4</sup>. Este objetivo se completa con la Estrategia de adaptación al cambio climático<sup>5</sup> y con la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 “Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”<sup>6</sup> para la protección de la biodiversidad y la restauración de los ecosistemas, en el que

---

estrategia nueva, más ambiciosa, en materia de adaptación al cambio climático. Se trata de una iniciativa esencial por cuanto el cambio climático va a seguir generando tensiones considerables en Europa a pesar de los esfuerzos de mitigación. Redoblar los esfuerzos en materia de adaptación al cambio climático, fomento de la resiliencia, prevención y preparación reviste una importancia crucial. La labor de adaptación al cambio climático debe seguir incidiendo en las inversiones públicas y privadas, incluso en las soluciones basadas en la naturaleza. Será importante asegurar que los inversores, aseguradores, empresas, ciudades y ciudadanos en toda la UE puedan acceder a datos y desarrollar instrumentos para integrar el cambio climático en sus prácticas de gestión de riesgos” (p.6).

<sup>4</sup> Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo y la Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955.

<sup>5</sup> [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “Forjar una Europa resiliente al cambio climático — la nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE”](#). Bruselas 24.02.2021. DCOM (2021) 82 final. De acuerdo con este texto, la adaptación es “ el proceso de ajuste al clima real o previsto y a sus efectos (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático AR5). No se trata de una respuesta de emergencia única, sino de una serie de medidas proactivas para hacer frente al vínculo entre el peligro (por ejemplo, la sequía, el aumento del nivel del mar), la exposición (por ejemplo, escasez de agua en el hemisferio sur) y la vulnerabilidad (por ejemplo, la pobreza o la falta de educación)” (p. 1); a diferencia de la “mala adaptación” que designa un cambio operado sobre los sistemas naturales o humanos frente al cambio climático y que conduce (aunque no intencionalmente) a aumentar la vulnerabilidad en lugar de reducirla; El texto enfatiza la aplicación de soluciones basadas en la naturaleza a mayor escala, en cuanto que aumentaría la resiliencia frente al cambio climático y contribuiría a múltiples objetivos del Pacto Verde, de esta manera, por ejemplo, tanto la protección y restauración de humedales, turberas, y ecosistemas costeros y marinos; el desarrollo de espacios verdes urbanos y la instalación de techos y paredes ecológicos; como el fomento y la gestión sostenible de los bosques y las tierras agrícolas ayudarán a lograr que la adaptación al cambio climático sea rentable. Así, se mantiene que en el contexto europeo las soluciones basadas en la naturaleza resultan esenciales en la gestión del uso de los suelos y la planificación de la infraestructura para reducir los costes, en los servicios resilientes frente al cambio climático y en la mejora del cumplimiento de los requisitos de la Directiva marco sobre el agua para un buen estado ecológico (pp. 13 y 14).

<sup>6</sup> [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”](#). Bruselas, 20.5.2020. DCOM (2020) 380 final.

se incluyen previsiones para los ecosistemas urbanos y a los que afectarán los objetivos de la ley europea para la restauración de la naturaleza que propone específicamente que no haya pérdida neta de espacio urbano verde para 2030 y un aumento del área total cubierta por espacios urbanos verdes para 2040 y 2050. Así, tanto los objetivos de adaptación del cambio climático como de restauración de la naturaleza en el ámbito urbano exigen medidas específicas en los instrumentos de planificación urbana y territorial orientadas a la adaptación y a la reducción de los riesgos climáticos para reducir la vulnerabilidad de la ciudad<sup>7</sup>.

Junto a éstas, la “Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030”<sup>8</sup> y la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad 2030 establece el objetivo de plantar tres mil millones de árboles complementarios para el año 2030 para aumentar la superficie arbórea, de modo, que la infraestructura verde o el bosque urbano se convierte en un ámbito de acción prioritaria en cuanto que contribuye a la ecologización urbana.

En este sentido, este trabajo aborda las medidas específicas de adaptación al cambio climático en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y en particular el impulso de las soluciones basadas en la naturaleza y la infraestructura verde como mecanismos eficaces para la regeneración de los ecosistemas, mantener la resiliencia del territorio, y en general reducir el riesgo ante el cambio climático en el ámbito urbano, en cumplimiento de la legislación urbanística y en materia de clima a nivel estatal y autonómico, con especial referencia a la Comunidad Valenciana.

---

<sup>7</sup> GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa. Soluciones basadas en la naturaleza: desarrollo azul, circularidad ecosistémica e instrumentos jurídico-públicos para la calificación de las ciudades como circulares. En GOMEZ JIMÉNEZ, María Luisa (dir.) *Ciudades circulares y viviendas saludables: régimen jurídico administrativo y proyección social*. Dykinson (Madrid), 2022, pp. 259-287; Para Gómez, las ciudades circulares nos hacen sentir saludables, eficientes, sostenibles, y seguros. Este concepto proporciona espacios habitables para colectivos vulnerables, integrando los servicios sociosanitarios y el enfoque tecnológico de partida, y que utilizan el diseño de la inteligencia territorial con un fin de abordar los nuevos retos de la movilidad, el desarrollo urbano y la utilización del espacio por las comunidades resilientes en la era post COVID. Las ciudades inteligentes, deben ser pues circulares y eficientes en la gestión y uso de los recursos, entre ellos el uso de la energía y las soluciones basadas en la naturaleza.

<sup>8</sup> [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones “Nueva estrategia de la UE en favor de los bosques para 2030”](#). Bruselas, 16.7.2021. DCOM (2021) 572 final. Vid. Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, [Tres mil millones de árboles adicionales para 2030](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/276113>.

## 2. MEDIDAS ESPECIFICAS DE ADAPTACIÓN EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

Un territorio neutro en carbono puede alcanzarse con un planeamiento territorial y urbanístico que incorpore, junto a las exigencias de la regeneración urbana, el paradigma de la adaptación al cambio climático ante los riesgos y las vulnerabilidades que pueden producirse ante inundaciones, estrés térmico, estrés hídrico o el aumento del nivel del mar, por ejemplo. De ahí, que los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo han de incorporar los aspectos relacionados con el cambio climático, desde la perspectiva de la reducción de los riesgos, el fomento de la biodiversidad, la preservación de los sistemas naturales y agrícolas y la neutralidad climática.

Además, se han de incluir las causas y efectos del cambio climático y la adaptación mediante la cartografía temática de la resiliencia territorial, de impactos, de vulnerabilidad y riesgo en el ámbito de la planificación territorial y urbana. Si bien, en relación con el contenido de los planes, las medidas específicas de adaptación se concretan en la incorporación de la perspectiva climática a la documentación del plan y de la acogida de las soluciones basadas en la naturaleza y de la infraestructura verde en el ámbito de la urbanización.

### 2.1 Análisis y valoración del impacto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y los impactos del cambio climático en la ordenación territorial y urbanística

El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible<sup>9</sup>, enunciado en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se

---

<sup>9</sup> Artículo 3.3 del TRLSRU, letras h) e i). La STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014, f. jco. 6º en relación con el artículo art. 2 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008; determina expresamente que “En aras de estos títulos competenciales, .... los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el art. 2.2: protección de la naturaleza; del patrimonio cultural, del paisaje, preservación del suelo rural; ocupación eficiente del suelo; dotación suficiente de infraestructuras; combinación funcional de usos. Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar”. Asimismo, en el f. jco 7º afirma que el art. 10.1 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 (ahora 20.1 TRLSRU) y la disposición transitoria primera de la Ley no son inconstitucionales que incluye el apartado c) “ Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de

aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU), contiene el mandato a las administraciones públicas de propiciar el uso de los recursos naturales en armonía con el medio ambiente mediante la eficacia de medidas de conservación y mejora de la naturaleza y la prevención y minimización de la contaminación del aire, agua, suelo y el subsuelo<sup>10</sup>. Además, en el medio urbano, se ha de fomentar la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, y se minimizará los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica. Ya en el artículo 20 c) TRLSRU relativo a los criterios básicos de ocupación del suelo, la norma estatal, las administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo deben atender a los principios de eficiencia energética y de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente, entre otros. Así, el principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves en la ordenación de los usos del suelo incluye los riesgos derivados del cambio climático, entre ellos:

- “a) Riesgos derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar.*
- b) Riesgos derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua y electricidad o los servicios de emergencias.*
- c) Riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas y, en particular, aquellos que afectan a poblaciones vulnerables. Estos datos se ofrecerán desagregados por sexo.*
- d) Riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales.*
- e) Riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales”.*

A mi juicio, en cumplimiento de este principio, la infraestructura verde y las soluciones basadas en la naturaleza aportan medidas en la estrategia de adaptación al cambio climático. Al igual que la norma estatal, la valoración de los riesgos climáticos también está presente en el modelo de desarrollo territorial y urbanístico sostenible adoptado por el TRLOTUP, en cuanto que

---

riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.»”.

<sup>10</sup> ZAMORANO WISNES, José. El derecho a la ciudad sostenible. *REALA*, n. 15, abril, 2021, p.103; manifiesta que el derecho a la ciudad armoniza con el principio de desarrollo urbano sostenible, tras afirmar este principio la necesidad de orientar las políticas públicas hacia el uso racional de los recursos naturales, entre los que se encuentra el suelo armonizando entre otros los requerimientos de protección del medio ambiente, de manera que hace de las actuaciones del medio urbano una práctica urbanística para mejorar la eficiencia energética y ralentizar el cambio climático en la ciudad, como es sabido la ciudad es el mayor consumidor de recursos naturales y el mayor productos de emisiones efecto invernadero.

exige como criterio general de crecimiento territorial y urbano que la planificación territorial y urbanística debe impulsar la rehabilitación edificatoria, y también la regeneración y la renovación urbanas, de forma preferente a los espacios urbanos vulnerables<sup>11</sup>. De la misma manera, en relación con el criterio de la mejora de la calidad de vida en las ciudades, el modelo de desarrollo territorial y urbanístico sostenible exige que en el planeamiento tanto la ordenación de la edificación como su uso se ajustará a criterios de eficiencia energética, de reducción de emisiones y residuos, y a la implantación de las energías renovables<sup>12</sup>.

De acuerdo con el artículo 37.1 c) de la ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana, se ha de adaptar la normativa urbanística y ambiental para que tanto los proyectos de urbanización se refieran a nuevas áreas urbanas o regeneración de espacios urbanos degradados como los instrumentos de planeamiento, incluido el planeamiento territorial<sup>13</sup>, las modificaciones y revisiones de planeamiento que

---

<sup>11</sup>ALONSO IBAÑEZ, María Rosario. “Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas”, *Práctica urbanística*, n. 138, enero-febrero, 2016, p. 42-54; determina que el desarrollo urbano sostenible es el contexto de las actuaciones de regeneración y renovación, que debe entender la ciudad como un sistema.

<sup>12</sup> Artículo 12.5 TRLOTUP, en relación con las determinaciones sobre el criterio de mejora de la calidad de vida en las ciudades.

<sup>13</sup> En relación con el estudio ambiental y territorial estratégico del Plan de Acción Territorial de la infraestructura verde y del litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL), la STS 1751/2022 (ECLI:ES:TS:2022:1751), de 27 de abril de 2022, señala que “Tanto la Alternativa 2 como la Alternativa 3 son sostenibles desde el punto de vista ambiental ya que no ocasionan impactos significativos negativos sobre el medio biótico y abiótico de la zona costera y permiten reducir el impacto sobre el cambio climático. Ambas alternativas permiten disminuir los riesgos inducidos al evitar la urbanización de zonas inundables y evitar ocupara los terrenos por debajo de la cota +1 msnm por lo que se evitan los posibles problemas futuros relacionados con el ascenso del nivel del mar relacionado con el cambio climático... (f.jco. 12) *El PATIVEL analiza el impacto del cambio climático en el litoral de la Comunitat Valenciana, en particular las posibles consecuencias del aumento del nivel del mar, además de la intensificación de los temporales, acelerando la destrucción de determinados ecosistemas y aumento de la erosión costera, lo que se traduce en pérdida y fragmentación de hábitats, fundamentalmente en las zonas sometidas a desarrollos urbanos que impiden la adaptación de la playa. La aplicación del PATIVEL es en sí misma una medida de adaptación al cambio climático.* El desarrollo del PATIVEL se centra en 20 áreas prioritarias que se caracterizan por ser tramos del litoral en los que existen conflictos entre la Infraestructura Verde y los crecimientos urbanos. Dentro de esas áreas, el PATIVEL se centra en los suelos abiertos al mar o "ventanas" al mar y espacios de especial atención dentro de esas áreas prioritarias. Los sectores que no colisionen con estos espacios deberán atender a las directrices de uso racional del suelo de la ETCV o bien a las determinaciones de los futuros PAT integrales de las correspondientes áreas funcionales. Para ellos el PATIVEL define las directrices de un modelo de desarrollo urbano sostenible. El presente Estudio de Evaluación Ambiental y Territorial Estratégico (EATE) se ha elaborado de forma paralela con el PATIVEL, de modo que se ha ido incorporando las sugerencias y recomendaciones

estén sujetas a evaluación ambiental estratégica ordinaria<sup>14</sup>, incorporen dentro del estudio ambiental estratégico:

*“un análisis cuantitativo y una valoración descriptiva del impacto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y los impactos del cambio climático sobre el nuevo planeamiento, así como las medidas para mitigarlo y adaptarse”.*

Con anterioridad a la norma climática valenciana, la normativa urbanística valenciana había previsto que el estudio ambiental estratégico incluya el análisis de los impactos del cambio climático sobre el nuevo planeamiento y las medidas de adaptación y mitigación. En concreto, el anexo VII TRLOTUP, sobre el contenido del estudio ambiental estratégico, incluye la información que debe contener el estudio ambiental y territorial estratégico con carácter mínimo. Entre sus contenidos, se incluye la información relativa a los probables efectos significativos en el medio ambiente y en el modelo territorial, incluidos los factores climáticos, su incidencia en el cambio climático, en particular, una evaluación adecuada de la huella de carbono asociada al plan o programa (letra f) y,

---

desde la perspectiva del EATE y que se consideraban necesarias para la mejor integración ambiental del mismo. Por todo lo anterior, se concluye la viabilidad ambiental del documento evaluado". En relación con el PATIVEL, OLCINA, Jorge y ELORRIETA, Berezi. Reducción del riesgo natural y del cambio climático mediante ordenación del territorio. El papel de la infraestructura verde. *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, n. 2, enero, 2021, pp. 74-75; señalan que es un instrumento de ordenación del territorio supramunicipal ejemplo de adaptación al cambio climático mediante la planificación territorial en cuanto que la infraestructura verde es una herramienta clave para orientar el crecimiento urbanístico preservando el territorio de mayor valor que debe quedar fuera del proceso urbanizador, y en su redacción ha tenido en cuenta el informe de efectos del cambio climático en la costa española para estimar la erosión por deriva litoral y los efectos de los temporales marítimos. La incorporación de la infraestructura verde a los procesos de planificación permite iniciar procesos de evaluación que estimen la adaptación de las ciudades mediante el uso de indicadores, y medir su capacidad frente a los riesgos.

<sup>14</sup> El artículo 52 TRLOTUP señala en este procedimiento que el documento inicial estratégico que acompaña a la solicitud ha de expresar de modo sucinto, preliminar y esquemático, aquellos efectos previsibles sobre el medio ambiente y sobre los elementos estratégicos del territorio, tomando en consideración el cambio climático. Además, en el procedimiento simplificado de evaluación ambiental y territorial estratégica deberá incluirse en la documentación aquellas medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar, cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente y en el territorio, que se derive de la aplicación del plan, así como para mitigar su incidencia sobre el cambio climático y su adaptación al mismo. Y finalmente, el órgano ambiental realizará un análisis técnico del expediente, considerando, entre otros aspectos, los impactos significativos de la aplicación del plan en el medio ambiente y el territorio, que incluirá la evolución de los elementos del medio ambiente que tomará en consideración el cambio climático.

*“las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente y en el territorio de la aplicación del plan o programa, incluyendo aquellas para mitigar su incidencia sobre el cambio climático y permitir su adaptación al mismo” (letra h).*

A estos efectos cabe señalar, que el artículo 183. 2 TRLOTUP establece expresamente que:

*“Los proyectos de urbanización que se formulen independientemente de un programa se tramitarán de acuerdo con el procedimiento establecido para los estudios de detalle sin que estén sometidos a evaluación ambiental y territorial estratégica”.*

En relación con la exclusión de evaluación ambiental y territorial estratégica de los proyectos de urbanización<sup>15</sup> independientemente de un programa o de un instrumento de planeamiento sometido a evaluación ambiental y territorial estratégica, conviene matizar que, como se ha dicho más arriba hay que tener en cuenta la previsión del artículo 37.1 c) de la ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana, respecto de los proyectos de urbanización se refieran a nuevas áreas urbanas o regeneración de espacios urbanos degradados que incorporarán dentro del estudio ambiental estratégico el análisis cuantitativo y una valoración descriptiva del impacto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y los impactos del cambio climático sobre el nuevo planeamiento, así como las medidas de mitigación y adaptación.

---

<sup>15</sup> La STJUE de 25 de mayo de 2023, Asunto C-575/2021, en relación con el supuesto de una denegación de la licencia de una empresa austriaca para llevar a cabo un proyecto en el «Centro histórico de Viena» en el que el Tribunal remitente se cuestiona si es o no necesaria una evaluación de impacto ambiental, porque el Derecho austriaco supedita la evaluación de impacto ambiental de "proyectos de urbanizaciones" a que superen ciertos umbrales de superficie, señala que “en un entorno urbano en el que el espacio es limitado, los umbrales de ocupación consistentes en una superficie ocupada de al menos 15 hectáreas y en una superficie construida bruta superior a 150 000 m<sup>2</sup> son tan elevados que, en la práctica, la mayoría de los proyectos de urbanización están de antemano excluidos de la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental. En el posible estudio caso por caso de la posibilidad de que un proyecto tenga efectos significativos en el medio ambiente y, por tanto, deba someterse a una evaluación de impacto ambiental, será la autoridad competente quien deba examinar el proyecto conforme a los criterios de selección del anexo III de la Directiva; e incluso se habilita esta vía excepcional de estudio particularizado por el órgano remitente y por primera vez a los efectos de poder concederse la oportuna autorización al proyecto”. El TJUE también se pronuncia sobre la imposibilidad de que se concedan, antes de la realización de una evaluación de impacto ambiental necesaria o durante esta, o antes de que finalice un estudio caso por caso de los efectos sobre el medio ambiente con el fin de determinar si tal evaluación es necesaria, licencias de obras para proyectos individuales de construcción que se inscriban en el marco de proyectos de urbanización más amplios.

La ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética contiene entre las medidas sectoriales de adaptación a los efectos del cambio climático determinaciones sobre la consideración del cambio climático en la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte<sup>16</sup>. A estos efectos de adaptación, la planificación y gestión territorial y urbanística garantizará como objetivos tanto, “la integración, en los instrumentos de planificación y de gestión, de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático” como “la consideración, en el diseño, remodelación y gestión de la mitigación del denominado efecto «isla de calor», evitando la dispersión a la atmósfera de las energías residuales generadas en las infraestructuras urbanas y su aprovechamiento en las mismas y en edificaciones en superficie como fuentes de energía renovable”.

Además, el artículo 72.3 d) de la ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana señala que se ha de considerar “la incorporación de la perspectiva climática en los planes de acción territorial sectoriales e integrados”, y el artículo 72 in fine dispone expresamente que:

*“así mismo, las administraciones públicas valencianas deben impulsar la adaptación de los planes territoriales parciales, planes territoriales sectoriales y planes generales de ordenación urbana desde la citada perspectiva de la reducción de los riesgos y el tráfico hacia un territorio neutro en carbono”.*

Así, según esta disposición, falta claridad al legislador valenciano cómo las medidas de adaptación deben incluirse en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística reconocidos en el TRLOTUP, y en concreto, en los planes territoriales integrados y sectoriales, y en los planes generales estructurales desde la perspectiva de reducción de los riesgos climáticos y el tránsito hacia la neutralidad climática del territorio. Para Fernández<sup>17</sup> destaca el carácter cuasi principal de los planes de urbanismo al considerar que, ante todo, son un modelo territorial que prevé las demandas que puedan plantearse y deben adaptarse a las situaciones que se planteen, de ahí la importancia de la técnica de coordinación ejecutiva y normativa de la naturaleza de los planes y de los informes sectoriales sería suficiente para contemplar los intereses que la ley protege.

<sup>16</sup> Artículo 21. 1. b) y d).

<sup>17</sup> FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena. Capítulo XXII. Cambio climático y planificación territorial y urbanística. En ALENZA GARCÍA, José Francisco y MELLADO RUIZ, Lorenzo (Coords.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Iñigo del Guayo Castiella*. Marcial Pons (Madrid), 2022, p. 517 y ss.

No obstante, todavía no se ha adoptado por la administración competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo un plan de acción territorial para prevenir riesgos climáticos como objeto principal, ni han sido aprobados planes generales estructurales que introduzcan el verde como eje de diseño de la ciudad, en cambio, si se ha identificado como criterio básico de diseño de la urbanización. Sin embargo, los anexos del TRLOTUP incluyen parámetros urbanísticos que favorecen la adaptación al cambio climático en relación con las zonas verdes, espacios públicos, movilidad sostenible y aparcamientos.

Al igual que la norma valenciana, la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias ha previsto la incorporación de la perspectiva climática en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación ambiental, de ordenación de los recursos naturales, territorial, urbanística y sectorial conforme a la Estrategia canaria de acción climática y el plan canario de acción climática. También establece que los instrumentos de ordenación ambiental, de los recursos naturales, territorial y urbanística de ámbito municipal o superior, así como los sectoriales sometidos preceptivamente al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, deben incorporar *“los aspectos relacionados con los efectos del cambio climático y las causas que lo motivan, en especial el aumento de densidades urbanas, conservación de masas forestales, conservación de suelos y limitación de crecimientos urbanos”*<sup>18</sup>. Todos estos aspectos se relacionan y justifican en las memorias de los instrumentos de ordenación ambiental, territorial y urbanística, de ámbito municipal o territorial, así como los sujetos a evaluación ambiental estratégica.

A tal efecto, las memorias de dichos instrumentos deberán relacionar y justificar las medidas adoptadas con arreglo al párrafo anterior.

## **2.2 El rol de las soluciones basadas en la naturaleza y de la infraestructura verde**

Las soluciones basadas en la naturaleza se definen, en 2013 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), como “acciones para proteger, gestionar y abordar los retos de la sociedad de forma eficaz y adaptativa, proporcionando simultáneamente beneficios para el bienestar humano y la biodiversidad”. En general, un diseño adecuado de los espacios verdes urbanos producen una serie de efectos beneficiosos frente al cambio climático: mejora la ventilación urbana, la capacidad de la vegetación de retención de los recursos hídricos, facilitan el enfriamiento a través de sombras y la evotranspiración reduciendo el efecto isla de calor de las ciudades, o la creación de zonas verdes como techos y fachadas verdes que mejoran la

---

<sup>18</sup> Artículo 20.3.

refrigeración y el aislamiento térmico en invierno, entre otras mejoras para reducir los riesgos naturales<sup>19</sup>. Igualmente proporcionan servicios ecosistémicos de aprovisionamiento de productos, de soporte para el funcionamiento del ecosistema y de regulación que ayudan a regular las funciones ambientales y a reducir los impactos al ambiente<sup>20</sup>. Estas soluciones basadas en la naturaleza<sup>21</sup> en entornos urbanos, como parques y jardines, huertos urbanos, jardines verticales y cubiertas verdes, calles arboladas, praderas y setos, favorecen la biodiversidad y proporcionan numerosos servicios ecosistémicos, relacionados con la calidad de vida, la salud y el bienestar de sus habitantes.

Igualmente, la ley valenciana del clima incluye las soluciones basadas en la naturaleza en las áreas urbanas y en relación con el entorno entre las medidas que ha de incluir el planeamiento urbanístico y los proyectos de urbanización para reducir la vulnerabilidad del territorio y las emisiones de gases de efecto invernadero. A mi juicio, estas medidas no tienen un carácter menor, más bien al contrario, suponen el fundamento de un cambio de planeamiento urbano que transita a un modelo de adaptación climática que tiene como objeto un modelo de ciudad basado en la naturaleza para superar los riesgos climáticos como el aumento de temperaturas o canículas, entre otros. En concreto, el artículo 37.2 de la ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana prevé las siguientes:

- el reverdecimiento de los municipios para fomentar el secuestro de carbono y minimizar el efecto isla de calor<sup>22</sup>;

---

<sup>19</sup> UNECE (2021) “*Forestier durable en milieu urbain et périurbain. Solution intégré et inclusive fondée sur la nature pour une relance verte et des villes durables, saines et résilientes*”, Commission Économique des Nations Unies pour l’Europe, Ginebra, 2022, p. 5.

<sup>20</sup> CALAZA MARTÍNEZ, Pedro. La infraestructura verde (urbana) como estrategia frente al cambio climático. *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, n. 2, enero, 2021, p. 42-43; relaciona los servicios ecosistémicos de la infraestructura verde urbana y la meta 11.7 de los ODS para describir los elementos que forman parte de la infraestructura verde urbana y periurbana, desde un espacio fluvial hasta un arbolado urbano, muros verdes, cubiertas o zonas verdes de espacios educativos, al tiempo que señala los beneficios para la adaptación al cambio climático.

<sup>21</sup> REY MELLADO, Raquel, FRANCHINI ALONSO, M<sup>a</sup> Teresa, & DEL POZO SÁNCHEZ, Cristina. Soluciones basadas en la Naturaleza: estrategias urbanas para la adaptación al cambio climático. *Hábitat y Sociedad*, n.14, 2021. 243–262. <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2021.i14.13>; abordan el marco teórico y las definiciones de soluciones basadas en la naturaleza, así como el desempeño de los servicios ecosistémicos y la identificación de las distintas intervenciones en la ciudad.

<sup>22</sup> En el caso valenciano, y por la importancia de mitigar el efecto de isla de calor, el Instituto Valenciano de la edificación aprobó en 2018 la “Guía de diseño urbano en zonas mediterráneas para mitigar el efecto isla de calor” como un instrumento para la planificación.

- la limitación de la extensión de la mancha urbana y de suelo artificial mediante el desarrollo de modelos compactos de ocupación del territorio que favorezcan un uso mixto y más eficiente e intensivo de los terrenos urbanizados en los ordenamientos territorial y urbanístico, minimicen los desplazamientos y cuenten con una red eficaz de transporte público,
- el diseño y construcción de los espacios públicos desde un punto de vista ecosistémico teniendo en cuenta aspectos como la permeabilidad del suelo, drenajes sostenibles, orientaciones, adaptación climática<sup>23</sup>, entre otras.

Más novedoso que lo establecido para el contenido del estudio ambiental estratégico, es a mi juicio, el reconocimiento legal de la promoción de la infraestructura verde y las soluciones basadas en la naturaleza como mecanismo para la regeneración de los ecosistemas, mejorar la resiliencia territorial y en general reducir los riesgos climáticos. En particular, el artículo 72 de la ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana determina expresamente que:

*“2. En los núcleos urbanos han de atender a la atenuación del efecto isla de calor, el incremento del confort térmico y la reducción de las necesidades energéticas para climatización, mediante la introducción o potenciación de la vegetación y, cuando sea viable, de masas de agua.”*

En lo que respecta a la incorporación de los aspectos relacionados con el cambio climático a los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, el artículo 72.3 c) de la ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica de la Comunitat Valenciana establece que se ha de considerar, entre otros aspectos, la *“promoción de la infraestructura verde y las soluciones basadas en la naturaleza, como mecanismos para regenerar los ecosistemas y para mantener y mejorar la resiliencia territorial y la salud de la población y, en general, reducir el riesgo ante el cambio climático”*.

La legislación urbanística introduce esta exigencia en los instrumentos urbanísticos en relación con la ordenación pormenorizada en sectores de planeamiento parcial, el TRLOTUP ha previsto estándares dotacionales de calidad urbana que se establecen en el anexo IV, y entre los que se dispone que en el suelo residencial, un mínimo de 15 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros potencialmente edificables se destinará a zonas verdes públicas; en suelo industrial o terciario, se destinará a zonas verdes públicas al menos el 10 % de la superficie del sector; y debe garantizarse la existencia de arbolado suficiente en el suelo urbano y urbanizable. Para ello,

---

<sup>23</sup> [“Guía de urbanización sostenible en el marco del cambio climático”](#), Generalitat Valenciana, Valencia, 2023.

*“las ordenanzas municipales establecerán la densidad y diversidad de los ejemplares arbóreos necesarios para articular la infraestructura verde urbana y conectar los espacios verdes de la población. En poblaciones de más de 20.000 habitantes, los nuevos desarrollos residenciales tenderán a alcanzar una proporción de, al menos, un árbol por cada 100 m<sup>2</sup> de techo edificable y en desarrollos industriales o terciarios un árbol por cada 200 m<sup>2</sup> de techo edificable. En todo caso, la ejecución de estas previsiones deberá ajustarse a las características paisajísticas y climáticas del medio urbano, la permeabilidad suelo y confort acústico, entre otros”<sup>24</sup>.*

Dichas soluciones basadas en la naturaleza para la creación de zonas verdes y corredores pueden aplicarse en los proyectos de urbanización y en la edificación para reducir la contribución al cambio climático y la vulnerabilidad de este.

Principalmente, se aplican fundamentalmente las siguientes técnicas:

- a) el aumento de la vegetación y sombraje que actúa como sumidero de CO<sub>2</sub> y como puntos fríos de la ciudad. En las áreas urbanas aplicando la regla 3-30-300<sup>25</sup> con la disposición del arbolado de forma compatible con la legislación urbanística. De acuerdo con esta regla basada en tres criterios de diseño de la ciudad significa que toda persona debería poder ver al menos 3 árboles de porte alto desde su casa y trabajo o estudio, debería existir al menos el 30% de cubierta verde en cada barrio y la distancia máxima a la zona verde de alta calidad más cercana debería ser 300 metros. Esta regla debe ser adoptada con tipos de vegetación adaptados al contexto local, de modo que la selección de las especies resulta determinante.

En esta línea, el Anexo IV TRLOTUP de “Estándares urbanísticos y normalización de determinaciones urbanísticas” determina las siguientes medidas de adaptación o mitigación para la urbanización:

- en zonas verdes, al menos un 50% de la superficie, deberá poseer condiciones apropiadas para la plantación de especies vegetales<sup>26</sup>. Su

<sup>24</sup> Artículo 36 TRLOTUP. Red secundaria de dotaciones y estándares de calidad urbana.

<sup>25</sup> Regla formulada por Konijnendik, C, (2021). “Promoting health and wellbeing through urban forests: introducing the 3-30-300 rule”. IUCN; y UNECE (2021) “Forestier durable en milieu urbain et périurbain. Solution intégrée et inclusive fondée sur la nature pour une relance verte et des villes durables, saines et résilientes”, Commission Économique des Nations Unies pour l’Europe, Ginebra, 2022, p. 15; esta estrategia se basa en evidencias que relacionan las distancias desde los hogares, lugares de trabajo, densidad de la cubierta verde con beneficios para la salud y el clima.

<sup>26</sup> HERVÁS MAS, Jorge. Cuando la naturaleza entra en la ciudad. No es por respeto... sino por auténtica supervivencia. *Práctica Urbanística*, n. 180, Sección Estudios, Enero-Febrero, 2023; analiza el papel de las azoteas y las cubiertas vegetales como instrumentos para reducir la temperatura en la ciudad. Contempla distintos ejemplos a nivel nacional e internacional de soluciones basadas en la naturaleza, y particularmente señala que Gandía, ciudad de la Comunidad Valenciana, está exigiendo un 50 % de zona verde de carácter intensivo en

- posición será la que preste mejor servicio a la población residente y usuaria, estando prohibidas las localizaciones de difícil acceso peatonal o cuya falta de centralidad no se compense con otras ventajas para aquélla.
- en las zonas de nuevo desarrollo, las aceras incorporan arbolado alineado con la limitación de una anchura mínima de 2 metros. Las aceras de más de 3 metros de anchura deberán incorporar arbolado de alineación, con la limitación de que la anchura efectiva de paso no sea inferior a 2 metros y siempre que sea compatible con las redes de servicios. Las de más de 4 metros de anchura dispondrán siempre de arbolado de alineación. En cualquier caso, las ordenanzas municipales deben establecer la densidad y diversidad de los ejemplares arbóreos necesarios para articular la infraestructura verde urbana y conectar los espacios verdes de la población en las parcelas.
  - en las zonas de nuevo desarrollo, el cumplimiento de la regla del 30% de la cubierta vegetal se conjuga con los estándares para zonas verdes (parques, jardines y áreas de juego) en el sector al que se añade complementariamente soluciones de renaturalización hasta el umbral del 30%, distribuida de forma más o menos homogénea. Las ordenanzas municipales de jardines, zonas verdes y vegetación han de facilitar el uso y protección de estas zonas. En el suelo urbano, se aplican vegetación heterogénea en zonas ajardinadas, fachadas vegetales en vertical que sirven de soporte estructural, y los techos con cubiertas vegetadas que aportan mayor aislamiento y el sistema de drenaje y riego del edificio. Al combinar los estándares urbanísticos y la regla 3-30-300 se pueden dar varios escenarios: aplicar los estándares se cumple el 30% de cubierta verde o bien no se alcanza el umbral y resta completar la superficie verde en parcela o en viario. En proporción entre zona verde y equipamiento dentro del mínimo de 35 metros cuadrados de suelo por 100 metros cuadrados de techo edificable plantean distintas estrategias para el planificador, y cuando no sea posible cumplir el estándar, la estrategia verde se abordará desde soluciones mixtas con arbolado y espacios verdes en parcela y viario.
- b) la integración de sistemas urbanos de drenaje sostenible para gestionar el agua de lluvia, como pavimentos permeables que reducen las escorrentías superficiales y mejoran el drenaje de la ciudad<sup>27</sup>.

---

azoteas, compaginada con placas de energía solar fotovoltaica a todos los inmuebles de uso industrial y terciario con carácter obligatorio.

<sup>27</sup> “Guía de urbanización sostenible en el marco del cambio climático”, ob. cit., p. 38 identifica y analiza las soluciones de los sistemas urbanos de drenaje sostenible. Otras legislaciones, como la ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, también establece el mandato a la administración competente en materia de urbanismo de impulsar el aumento de zonas permeables e infraestructuras verdes

- c) La distribución del espacio abierto favoreciendo la movilidad sostenible y la accesibilidad al espacio. En coherencia con el objetivo estratégico 5 de la Agenda Urbana Española “Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible” alternativa a los vehículos privados, asociando una mejora de la calidad urbana.

En esta línea, y a nivel de edificios de vivienda, el Decreto 80/2023, de 26 de mayo, del Consell, por el que se aprueban las normas de diseño y calidad en edificios de vivienda<sup>28</sup>, que deben cumplir las viviendas y edificios de uso principal residencial vivienda, establece en la exposición de motivos la inadecuación de las viviendas a las condiciones sociales y materiales, en donde no es una mera disfuncionalidad sino que ha de garantizarse la sostenibilidad de la vivienda con un sentido social pero también económico y ambiental. Dicho decreto valenciano incluye en su Anexo un conjunto de recomendaciones<sup>29</sup> para proyectos de vivienda dirigidas a mejorar las prestaciones de la vivienda en coherencia con los principios de las normas de diseño y calidad con fundamento en el principio de calidad de la arquitectura<sup>30</sup>, atendiendo al principio de sostenibilidad ambiental en razón a la eficiencia energética, el principio de biohabitabilidad en relación con el confort térmico y el principio de relación con el entorno en cuanto al vínculo de los edificios residenciales de la ciudad y de las viviendas con el ambiente exterior. De acuerdo con la norma, las viviendas y los edificios de vivienda deben proyectarse para permitir la vida de

---

junto con la incorporación de principios bioclimáticos y de eficiencia energética en el diseño urbano y arquitectónico. Además, deben favorecer “*la consideración, en la redacción y actualización del planeamiento urbanístico, de los impactos asociados al cambio climático, tales como las inundaciones, las lluvias puntuales y escorrentías por cauces naturales intervenidos por el hombre, el ascenso del nivel del mar, las olas de calor y la pérdida de biodiversidad*” (artículo 20.3.b))

<sup>28</sup> El Decreto 202/2023, de 21 de noviembre, del Consell, ha modificado el Decreto 80/2023, de 26 de mayo, del Consell, por el que se aprueban las normas de diseño y calidad en edificios de vivienda (DOGV 9609, de 02.06.2023), para establecer que entrará en vigor a los veinte meses de su publicación, es decir, en fecha de dos de febrero de 2025.

<sup>29</sup> El anexo del Decreto 80/2023, de 26 de mayo, indica que las recomendaciones no tienen carácter obligatorio para la satisfacción de las exigencias reguladas en la normativa de ordenación de la edificación y en la presente disposición, van dirigidas a mejorar las prestaciones de la vivienda en línea con los principios de calidad en arquitectura y podrán ser incluidas en las prescripciones técnicas o administrativas de licitaciones públicas o en requisitos o criterios de valoración de procedimientos de concurrencia competitiva para la concesión de subvenciones. Además, incluye medidas para favorecer la circularidad de los materiales que permiten poner métricas al comportamiento de los edificios en todo su ciclo de vida: 1.º La huella de carbono del ciclo de vida, 2.º La circularidad de los materiales, 3.º La gestión del agua, 4.º Los espacios saludables, 5.º La adaptación al cambio climático, 6.º Coste del ciclo de vida y creación de valor.

<sup>30</sup> Artículo 4 de la Ley 9/2022 de 14 de junio de calidad de la arquitectura y los principios generales del artículo 9 de la Ley 3/2023, de 13 de abril, de viviendas colaborativas de la Comunidad Valenciana.

las personas y permitir el vínculo de las personas usuarias con el entorno exterior y disfrutar del aire libre, tanto en la vivienda como en los espacios comunes del edificio.

Así, la quinta recomendación regula las medidas que orientan el principio de sostenibilidad ambiental para favorecer el ahorro y la eficiencia energética o el fomento del uso de energías renovables. Como medidas pasivas para favorecer la eficiencia energética, y la resiliencia de los edificios mediante un diseño arquitectónico basado en estrategias bioclimáticas, se incluyen en la envolvente del edificio: las cubiertas y fachadas ventiladas con el objeto de impedir que el calor producido por la radiación solar penetre en el interior de la edificación, cubiertas vegetales para retener temporalmente, acumular o infiltrar al terreno el agua de lluvia y reducir los caudales pico y las cubiertas y fachadas vegetales que proporcionan aislamiento térmico al edificio, que a nivel urbano crean hábitats que pueden contribuir a la conectividad de la infraestructura verde de la ciudad, y que entre otros efectos, reducen el ruido ambiente, mejora la calidad del aire y el bienestar de las personas y disminuyen la temperatura al mitigar el efecto isla de calor. No obstante, el decreto valenciano recomienda valorar el coste del mantenimiento de las fachadas vegetales.

Por otro lado, la recomendación décima vinculada al principio de relación con el entorno, recomienda la ubicación de vegetación en espacios exteriores (cubiertas, patios y otras zonas comunes, así como en terrazas y balcones en las viviendas) para una mejor relación con el entorno, reducción de la huella ecológica y promoción de procesos de renaturalización, atendiendo a las condiciones del lugar en el que se ubica el edificio y sus características (climatología, sistema constructivo, color, aspectos culturales, etc).

El fomento de la incorporación de soluciones basadas en la naturaleza en el espacio urbano por la administración autonómica se produce a través de programas de ayudas. En concreto, con este objetivo, se ha aprobado la orden 6/2023, de 19 de mayo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas correspondientes al plan «Verdea», programa de ayudas para fomentar actuaciones SbN (soluciones basadas en la naturaleza), dirigidas a la renaturalización del entorno construido en el ámbito de la arquitectura, y a reducir las consecuencias del cambio climático al mitigar el efecto isla de calor para mejorar la habitabilidad y la calidad de vida de las personas de los entornos urbanos, en cuanto que se trata de enfoques, acciones o procesos que utilizan los principios de la naturaleza para dar solución a distintos problemas relacionados con la gestión territorial y urbana como la adaptación al cambio climático, la gestión de los recursos, del agua, la seguridad alimentaria o la calidad del aire y el entorno.

Estas ayudas se destinan a la subvención de los honorarios para la redacción de proyectos o memorias técnicas y la ejecución de las actuaciones de implementación. En concreto se destinan a cubrir las actuaciones de las soluciones basadas en la naturaleza<sup>31</sup> en el espacio urbano y/o en edificaciones

---

<sup>31</sup> Segunda. Actuaciones subvencionables de la Orden 6/2023, de 19 de mayo “a) Creación de espacios verdes de renaturalización en suelo urbano, con especies autóctonas de bajo requerimiento hídrico, que contribuyan a disfrutar de los beneficios que la naturaleza puede proporcionar en las áreas urbanas, incluidos los efectos positivos para el clima urbano, el efecto «isla de calor», la salud, la recreación y la biodiversidad: a.1. Parques urbanos de interacción con la naturaleza y recreación basada en ella, con una superficie mínima de actuación de 100 m<sup>2</sup>. a.2. Corredores verdes de recuperación de posibles infraestructuras urbanas abandonadas como: líneas ferroviarias o cursos de agua y ríos, promoviendo incluso la circulación a pie o en bicicleta, con una superficie mínima de actuación de 100 m<sup>2</sup>. a.3. Jardines urbanos en patios o espacios públicos, con una superficie mínima de actuación de 100 m<sup>2</sup>.

b) Intervenciones arbóreas como sumideros de carbono e incremento de superficies sombreadas, con una superficie mínima de sombreadamiento de 100 m<sup>2</sup>.

c) Construcciones ecológicas en edificaciones existentes como: c.1. Cubiertas verdes, con especies autóctonas y de bajo requerimiento hídrico, que colaboren en la disminución de la temperatura del aire y la contaminación, la gestión del agua y la mejora de la biodiversidad: – Cubiertas verdes extensivas a partir de sustratos delgados de bajo crecimiento y rápida expansión, de escaso mantenimiento y gestión con una superficie mínima de actuación de 70 m<sup>2</sup>. Se reconocerá como actuación de especial interés la ejecución de cubiertas verdes extensivas sobre superficies de fibrocemento, para las cuales no se requerirá una superficie mínima de actuación. – Cubiertas verdes intensivas, sobre forjados que admitan la carga que se requiera al tratarse de sistemas más pesados que las cubiertas extensivas, con sustratos de mayor profundidad, caracterizados por utilizar especies vegetales de mayor envergadura, con una superficie mínima de actuación de 70 m<sup>2</sup>. – Las cubiertas inteligentes como solución de cubierta verde intensiva o extensiva con un sistema de drenaje bajo la capa de vegetación que retiene las aguas pluviales, devolviéndose el agua naturalmente a la capa de vegetación durante los períodos secos, con una superficie mínima de actuación de 50 m<sup>2</sup>. c.2. Fachadas vegetales que favorezcan la reducción del impacto de la radiación solar sobre la envolvente del edificio y aumenten la circulación de aire interior para mejorar la salud y bienestar, así como la gestión del agua de lluvia, aumento de la biodiversidad y reducción de la huella de carbono, mejorando la calidad del aire y proporcionando refugio y alimento para la fauna, a través de medidas tales como:– Creación de estructuras para la revegetación vertical a través de muros verdes a modo de estructuras verticales diseñadas para plantar vegetación con un sistema integrado de riego, con una superficie mínima de actuación de 30 m<sup>2</sup>.– Creación de doble fachada verde mediante la incorporación de una estructura autoportante adyacente a un edificio, generando un nuevo espacio abierto adscrito al mismo como un corredor, una galería o una terraza, con una superficie mínima de actuación de 30 m<sup>2</sup>.

d) Aprovechamiento de espacios y estructuras urbanas existentes: d.1. Recuperación de espacios urbanos sin uso para su reverdecimiento y mejora de su calidad ambiental, con una superficie mínima de actuación de 100 m<sup>2</sup>. d.2. Naturalización de plazas de aparcamiento utilizando pavimentos permeables con vegetación y generar pequeños alcorques, con una superficie mínima de actuación de 100 m<sup>2</sup>. d.3. Naturalización de patios escolares a través de la introducción de especies vegetales y otros elementos naturales en ellos, como foco de diversidad vegetal y atracción de fauna, convirtiéndose en un gran recurso educativo. Para

existentes que tengan carácter permanente, de titularidad pública o privada, ubicados en el suelo urbano de los municipios, que impacten en una o varias de las siguientes áreas clave de desafíos sociales, conforme al documento *Evaluating the impact of Nature-Based solutions de la Comisión Europea*<sup>32</sup>: resiliencia climática, gestión del agua, riesgos naturales y climáticos, mejora de la diversidad biológica, calidad del aire y salud y bienestar. Pueden ser destinatarios de las ayudas: a) Las personas físicas o jurídicas de naturaleza privada o pública que sean titulares del espacio urbano y/o edificaciones sobre las que se instalen la solución SbN; b) Las comunidades de propietarios o las agrupaciones de comunidades de propietarios de edificios residenciales de uso vivienda c) Los propietarios que de forma agrupada sean propietarios de edificios; d) Las empresas explotadoras, arrendatarias o concesionarias de edificios, con la facultad expresa para acometer la actuación; y e) las administraciones locales y demás entidades del sector público de ámbito local que ostenten la titularidad patrimonial del inmueble o espacio urbano, o justifiquen estar en disposición de adquirirlo.

Es importante destacar que los proyectos objeto de ayuda deben ir acompañados de la siguiente documentación: un anexo de intervención botánica donde indique las especies vegetales y los sustratos a emplear justificando su adecuación a las condiciones específicas de clima, entorno y ubicación; un anexo en el que se indiquen la planificación de medidas de control y mantenimiento óptimo de las soluciones adoptadas en cada caso; y un plan de evaluación y monitoreo que permita valorar el diseño e implementación de la actuación SbN. Dicho plan de evaluación y monitoreo se elaborará en base a la

---

ello, podrán adoptarse distintas tipologías de actuación como: plantación de arbolado, aumento de las superficies vegetadas, colocación de enredaderas, montaje de cubiertas verdes, utilización de la vegetación para delimitar usos, implantación de huertas y plantas aromáticas, naturalización de los elementos de juegos, etc. En este caso se requiere una superficie mínima de actuación total de 100 m<sup>2</sup>. d.4. Gestión sostenible del agua de lluvia a través de estructuras de transporte y almacenamiento de agua natural, como sistemas urbanos de drenaje sostenible (SUDS) para detención, retención de agua y laminado, filtración, conducción, tratamiento, almacenamiento, reutilización o filtración, una superficie mínima de actuación de 100 m<sup>2</sup>. Estas actuaciones deberán atender, en la medida en que resulten de aplicación, las recomendaciones incorporadas en la «Guía verde. Medidas medioambientales en la contratación pública en el ámbito de la edificación de la Generalitat», editado por la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática (ISBN: 978–84482–6465–9). En concreto, las fichas relacionadas son: – A-03 Cubiertas y fachadas vegetales– A-08 Habitats en patios y jardines (con una superficie mínima como ámbito de actuación de 100 m<sup>2</sup>)– A-09 Especies vegetales eficientes”.

<sup>32</sup> Comisión Europea, Dirección General de Investigación e Innovación, *Evaluating the impact of nature-based solutions : a handbook for practitioners*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/244577>.

aplicación del *Informe de la Comisión Europea «Evaluating the impact of Nature-Based Solutions»*<sup>33</sup>.

### 3. EL PARADIGMA DE LA INTEGRACIÓN DE LA ADAPTACIÓN DEL CLIMA EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA: EL PLAN LOCAL DE URBANISMO BIOCLIMÁTICO DE PARÍS

El modelo de urbanismo sostenible ha sido reconocido fundamentalmente en la legislación urbanística como punto de inflexión a partir de la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y por las sucesivas leyes estatales en la materia, en base al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible<sup>34</sup>. Este

<sup>33</sup> El sistema de monitoreo y evaluación debe seguir modelos de datos estandarizados para armonizar las estructuras de datos para mediciones, indicadores, datos en tiempo real y de contexto, desde el monitoreo de agua, temperatura y calidad del aire basada en sensores, como la percepción del aumento de la biodiversidad o cohesión social. Se tendrá en cuenta el seguimiento ambiental, el monitoreo social y el monitoreo económico tal y como se recoge en <http://growgreenproject.eu/>

<sup>34</sup> El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible es un principio jurídico que conlleva la integración de la sostenibilidad del medio urbano. Este principio se enuncia en el artículo 3 TRLSRU 2015, aunque había sido positivizado inicialmente en el art. 107 de la Ley de economía sostenible y reformulado en el artículo 3 de la Ley 8/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Este principio implica que:

*“Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:*

*a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*

*b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.*

*c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.*

*d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.”*

Sobre el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, vid. PAREJO ALFONSO, Luciano. “Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible”, *RVAP*, núm. especial 99-100, Mayo-Diciembre, 2014, pp 2313-2331; BASSOLS COMA, Martín. “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible”, en ESTEVE PARDO José ( coord.), *Derecho Medio Ambiental y Administración Local*, Barcelona, segunda edición 2006, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 677-710; QUINTANA LOPEZ, Tomás, “El urbanismo sostenible en la legislación española”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.311, 2017, pp. 269-276; RAMALLO LÓPEZ, Fátima E. “El

principio rector del urbanismo español marca un punto de inflexión en el que la ordenación urbanística y territorial debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente, a través de la rehabilitación, la regeneración y renovación urbana. En este sentido, se produce un cambio real desde el modelo de urbanismo expansivo, propio de nuestra tradición urbanística hacia un modelo de urbanismo sostenible.

En este contexto, el modelo territorial y urbanístico sostenible concretado por el legislador estatal<sup>35</sup> mediante objetivos, pautas y criterios generales, puede incidir o encauzar el modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, que éstas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las Comunidades Autónomas pueden, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística mediante la determinación de otros fines más específicos en la legislación correspondiente adaptándose a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística. En este sentido, dicho modelo, en determinadas Comunidades Autónomas, experimenta un cambio de paradigma basado en la adaptación al cambio climático como se establece expresamente en la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias. El artículo 21.1 de la norma canaria de clima dice expresamente que:

*“las administraciones públicas de Canarias promoverán un cambio de modelo territorial y urbanístico dirigido a la consecución de los objetivos establecidos en la presente ley. A tales efectos, los correspondientes instrumentos de ordenación ambiental, de los recursos naturales, territorial y urbanística deberán motivar las concretas determinaciones de ordenación que se dirijan a la satisfacción de tales objetivos”*,

---

principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 150, 2011, pp. 391-442; CEREZO IBARRONDO, César “Las determinaciones, estudios e informes de la regulación básica para el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en los instrumentos de ordenación urbanística”, *RVAP*, n. 126. Mayo-Agosto, 2023, pp.331-370; VAQUER CABALLERÍA, Marcos “La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, n. 311, 2017, p. 513; LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta, *Derecho urbanístico y medio ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, 2006, p. 32; LÓPEZ RAMÓN, Fernando “El modelo de ciudad en el urbanismo español. El derecho de la ciudad y el territorio”, en Martín BASSOLS COMA, Ángel MENÉNDEZ REXACH, Judith GIUFREU (coords.), *Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, 2016.

<sup>35</sup> STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014, f.jco.6. B)

y dispone en su apartado segundo letra d) que la ordenación ha de acoger el principio de máxima autosuficiencia energética, desarrollar fuentes de energías renovables y “*asumir las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre la superficie de verde urbano por habitante, sin perjuicio del cumplimiento del estándar previsto en la legislación urbanística*”.

Por consiguiente, reconoce una transición del modelo de desarrollo territorial y urbano sostenible hacia un modelo basado en la adaptación del clima mediante el fortalecimiento de las energías renovables y el aumento de la superficie de verde urbana por habitante.

En ordenamiento urbanístico francés, la lucha contra el cambio climático y la adaptación a éste constituye un objetivo normativo que debe ser integrado obligatoriamente en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística<sup>36</sup> sobre la base de un diagnóstico de vulnerabilidad del territorio a los efectos del cambio climático. A nivel nacional, las orientaciones y las medidas de adaptación se prevén en el Plan nacional de adaptación al cambio climático<sup>37</sup> en el que se prioriza las soluciones basadas en la naturaleza. A nivel local y regional, el plan local o intercomunal de urbanismo (PLU) y los esquemas de coherencia territorial (SCoT) de carácter territorial, deben atender a los objetivos<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Sobre los instrumentos de planificación territorial y urbanística en el ordenamiento francés, vid., ZAVOLI, Philippe “*Encyclopédie des collectivités locales, Urbanisme*”, septiembre, Dalloz, 2015; “*Code de urbanisme 2021, annoté et commenté*”, Droit Public, Dalloz, 30 ed., 2021; y MORAND-DEVILLER-SEBASTIEN FERRARI, Jaqueline, *Memento Droit de l’Urbanisme*, Droit Public, Dalloz, 10 ed., 2018. Particularmente, COBOURG-GOZE, Emile y LAMBERT-HABIB, Marie Laure. *Adapter les territoires au changement climatique ; outils juridiques d’urbanisme et d’aménagement*. Territorial Dossier D’experts, n. 862-2, Mars, 2020; en la segunda parte de analizan con precisión las herramientas locales de planificación que se orientan a estructurar las intervenciones locales en materia de adaptación al cambio climático. A partir de ejemplos de orientaciones y reglamentos desarrollan modelos operacionales de los Scot, del PLU y de los PCAET..

<sup>37</sup> [Deuxième Plan National d’adaptation au changement climatique](#).

<sup>38</sup> GUEYDAN, Céline. “Les objectifs en dehors de l’article L. 101- 2 du Code de l’urbanisme”, *Droit et Ville*, 2022/1, n. 93, pp. 27-49; la autora estudia la metodología de identificación de los principios, y sostiene que desde un punto de vista formal, los objetivos tienen valor normativo y pueden servir de fundamento a la anulación de los planes de urbanismo, p. 31; BALAGUER, Frédéric, “La cohérence des objectifs de l’article L. 101-2 du code de l’urbanisme”, *Droit et Ville*, 2022/1, n. 93, pp. 51- 73; manifiesta que son coherentes con la ley n° 2021-1104 du 22 août 2021 de lucha contra el cambio climático y fortalecer la resiliencia a sus efectos. En concreto, la no artificialización del suelo refleja menos calor para que el aumento de temperaturas sea mucho mejor contenido que la ciudad será menos extensa lo que permite, con ello, alcanzar los objetivos mencionados en los números 3° y 7° del artículo L. 101-2, p. 58; y SORBARA, Jean-Gabriel. “L’aménagement et les objectifs du droit de l’urbanisme”, *Droit et Ville*, 2022/1, n. 93, pp. 91-104; sostiene que uno de los medios para garantizar el respeto y la eficacia de los objetivos de la ley

enumerados en el artículo L101-2 del código francés de urbanismo entre los que se incluye “*la lutte contre le changement climatique et l’adaptation à ce changement*”<sup>39</sup> y a su vez, el esquema de coherencia territorial puede adoptar el plan clima-aire-energía territorial comprendiendo los objetivos del código francés de medio ambiente. El esquema de coherencia territorial<sup>40</sup> define los objetivos de ordenación del territorio en un horizonte de veinte años y contiene los siguientes documentos: un proyecto de desarrollo estratégico, un documento de orientación y objetivos, y los anexos con documentación gráfica. El documento de orientación y objetivos determina las condiciones de aplicación del proyecto de desarrollo estratégico y define el objetivo de desarrollo equilibrado del territorio y de los diferentes espacios que lo componen, de modo que, ha de incluir las orientaciones destinadas a equilibrar la transición ecológica y energética que implican la lucha contra el calentamiento climático y la adaptación y la minimización de los efectos de este, es decir, las orientaciones de adaptación de un territorio. Igualmente, el documento de orientación y objetivos podrá establecer cualquier otra orientación necesaria para la aplicación del proyecto de desarrollo estratégico dentro de los objetivos del artículo L 101-2 y de la competencia de las autoridades en materia de urbanismo. Por otro lado, los planes locales de urbanismo deben ser compatibles con los esquemas de coherencia territorial y con el plan de clima-aire-energía territorial y respetar los principios del artículo L101-1 a 101-3 del Código de urbanismo y contienen los siguientes documentos<sup>41</sup>: un informe de presentación (memoria del plan), un proyecto de planificación y desarrollo sostenible, las orientaciones de planificación y de programación, un reglamento y los anexos (documentación gráfica). Dentro de ese contenido, el proyecto de planificación y desarrollo sostenible define las orientaciones generales de ordenación territorial y puede incluir las orientaciones de adaptación del territorio. Además, el reglamento del plan local de urbanismo podrá imponer una proporción mínima de superficies no impermeabilizadas posiblemente ponderadas en función de su naturaleza, con el fin de contribuir al mantenimiento de la biodiversidad y la naturaleza en la ciudad<sup>42</sup>.

---

urbanística es integrar estos objetivos en la normativa de urbanismo local y en el documento de orientación y objetivos (DOO) del SCOT y del desarrollo y programación (OAP).

<sup>39</sup> Artículo L101-2 [Code de l’urbanisme](#) “*Dans le respect des objectifs du développement durable, l’action des collectivités publiques en matière d’urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 7° La lutte contre le changement climatique et l’adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l’économie des ressources fossiles, la maîtrise de l’énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables*”.

<sup>40</sup> Artículo L141-2 Code de l’urbanisme.

<sup>41</sup> Artículo L151-2 Code de l’urbanisme “*Le plan local d’urbanisme comprend : 1° Un rapport de présentation ; 2° Un projet d’aménagement et de développement durables ; 3° Des orientations d’aménagement et de programmation ; 4° Un règlement ; 5° Des annexes*”.

<sup>42</sup> Artículo L 151-22 Code de l’urbanisme.

En este sentido, un buen ejemplo de planificación urbana que tiene como principio rector el reverdecimiento de la ciudad para minimizar el efecto isla de calor es el plan local de urbanismo bioclimático de París<sup>43</sup>. Se prioriza un modelo de ciudad mejor adaptado al cambio climático para luchar contra el denominado efecto “isla de calor” debido a los resultados del conocimiento científico sobre los impactos del cambio climático<sup>44</sup>. El Plan local define el urbanismo bioclimático como “un método al servicio de la transición ecológica del territorio”. La ciudad se orienta hacia una transición verde, otorgando el lugar que la naturaleza merece en la ciudad por sus aportes esenciales a la calidad de vida de sus habitantes y por su role de atenuación y adaptación al cambio climático en cuanto que permite limitar localmente las temperaturas en caso de temperaturas muy elevadas. El Plan local Bioclimático ha de ser coherente con el plan de biodiversidad y con el plan de los árboles para valorizar las reservas de biodiversidad, los corredores ecológicos y la infraestructura azul de la ciudad en su conjunto. Es indispensable desarrollar la vegetación en cuanto que cumplen un papel esencial en el enfriamiento de la ciudad.

El objetivo del Plan local es ofrecer 10 m<sup>2</sup> de espacios verdes por habitante, y 300 hectáreas de espacios libres. Además, prevé aumentar la superficie vegetal y la protección de espacios verdes con árboles protegidos junto 100000 árboles en línea, la plantación masiva de árboles en la periferia de la ciudad, zonas libres de construcción alrededor de la periferia, como reflejan los mapas de los anexos del plan, entre otras medidas. En particular, el Plan local de urbanismo bioclimático identifica las medidas para evitar el efecto isla de calor y que se concreta en las siguientes: priorizar las plantaciones agrupadas y densas, los tejados vegetalizados en las construcciones nuevas y adaptar los existentes, reforzar o desarrollar los espacios de enfriamiento, a través de la vegetación o la desimpermeabilización de espacios, la creación de espacios de sombra, entre otros.

---

<sup>43</sup> La información completa del “Plan local d’urbanisme bioclimatique” de Paris, se dispone en el enlace: <https://www.paris.fr/pages/plan-local-d-urbanisme-bioclimatique-vers-un-paris-plus-vert-et-plus-solidaire-23805> (Fecha de último acceso: 29.11.2023). El Proyecto de “Plan local d’urbanisme bioclimatique” ha sido aprobado en el Consejo de la ciudad de 23 de junio de 2023, y será aprobado en 2024 para su entrada en vigor en 2025.

<sup>44</sup> El IPCC (Grupo de expertos intergubernamentales sobre la evolución del clima), elabora desde 1988 determinados informes de síntesis sobre el estado del conocimiento científico sobre el clima. En particular, el informe “[Climate Change 2022: impacts, adaptation and vulnerability](#)” alerta sobre los impactos sobre el cambio climático en los sistemas naturales, su vulnerabilidad y su capacidad de adaptación. En relación con la ciudad de París, vid. [Mission d’information et d’évaluation du Conseil de Paris. Paris à 50 degrés : s’adapter aux vagues de chaleur](#), 2022. (fecha de último acceso: 12-12-2023); y ONER. “[Des Solutions fondées sur la Nature pour s’adapter au changement climatique](#)”, Rapport au Premier ministre et au Parlement, *La documentation française*, 2019, y “[Les vagues de chaleur dans un contexte de changement climatique](#)”, *La documentation française*, 2023.

En desarrollo de estas orientaciones, el reglamento del plan determina los índices de espacios libres, los índices de vegetación de los edificios y de la presencialidad de árboles en la ciudad calculados en relación con la potencialidad de los recursos para la transformación energética del territorio y reducir la huella de carbono en la ciudad.

Para atender a la reducción de las emisiones de efecto invernadero y eficiencia energética de los edificios, el proyecto de ordenación y desarrollo sostenible y la reglamentación del plan regulan con detalle la orientación de ordenación “biodiversidad y adaptación al cambio climático”<sup>45</sup> desde tres características principales:

- transformar en verde los edificios existentes (renovación energética y térmica del edificio),
- fomentar la construcción bioclimática de los nuevos edificios y aumentar la superficie permeable para recuperar el agua de lluvia
- y la intervención territorial en los tejados parisinos con la aplicación de una tasa de vegetación mínima por edificio; el proyecto de ordenación y desarrollo sostenible reconoce como elemento territorial a los tejados de la ciudad en cuanto que cumplen una función patrimonial esencial en el paisaje de la ciudad y también constituyen un espacio posible de intervención para mejorar las cualidades ambientales del edificio.

#### 4. CONCLUSIÓN

A modo de epílogo, conviene destacar la importancia de la aportación de las soluciones basadas en la naturaleza, principalmente, la vegetación y la extensión de las cubiertas vegetales en la reducción y adaptación al cambio climático y la vulnerabilidad de las ciudades, junto con su reconocimiento por la legislación española. El marco jurídico de clima incorpora estas actuaciones como elementos clave de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en la intervención sobre la ciudad transitando hacia un modelo basado en la adaptación al cambio climático desde el principio rector del desarrollo territorial y urbano sostenible.

Por otra parte, la legislación autonómica y en particular, las normas urbanísticas acogen el análisis de los factores climáticos a través de informes sectoriales, del estudio ambiental estratégico, en la planificación supralocal y urbanística en sus modelos territoriales, en las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada, en la memoria y en la infraestructura verde del plan. Además,

---

<sup>45</sup> Ver la documentación completa y las orientaciones del plan local d’urbanisme en el [enlace](#).

cabe destacar el rol de los proyectos de urbanización que se centran en el diseño urbano dada su potencialidad para este objetivo y mitigar el efecto de “isla de calor”.

Se observa un conjunto de disposiciones normativas en materia de clima que inciden de forma incipiente en los planes, proyectos y estudios tanto desde un punto de vista estático como en su ejecución y ejercicio, y a las que deben acomodarse los instrumentos de planeamiento en relación con la consideración de los riesgos derivados del cambio climático, y que puede producir determinadas dificultades dada la complejidad de los procedimientos de aprobación de planes en nuestro derecho. La normativa aprobada ha optado por introducir la estrategia de adaptación desde actuaciones concretas en la urbanización y renovación urbana pero estas medidas han de tener una perspectiva integrada mediante una planificación territorial y urbanística basada en la naturaleza con una visión holística, para una ciudad adaptada al clima, como la experiencia del Plan local de urbanismo Bioclimático de París. En cualquier caso, la mejora de los estándares urbanísticos en zonas verdes, el aumento de vegetación y de la masa arbolada adaptada en los requisitos en zonas de nueva expansión urbana, y el diseño urbano en los proyectos de urbanización que acompañan a los planes, constituyen unas medidas adecuadas en la escala local en la adaptación al clima de la ciudad que va a sufrir los efectos del cambio climático.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas. *Práctica urbanística*, n. 138, enero-febrero, 2016, pp. 42-54.

BALAGUER, Frédéric, “La cohérence des objectifs de l’article L. 101-2 du code de l’urbanisme”, *Droit et Ville*, 2022/1, n. 93, pp. 51- 73. ISSN 0396-4841. DOI 10.3917/dv.093.0051.

BASSOLS COMA, Martín. “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible”, en ESTEVE PARDO José ( coord.), *Derecho Medio Ambiental y Administración Local*, Barcelona, segunda edición 2006, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 677-710.

CALAZA MARTÍNEZ, Pedro. La infraestructura verde (urbana) como estrategia frente al cambio climático. *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, n. 2, enero, 2021, pp.31-62.

- CEREZO IBARRONDO, César “Las determinaciones, estudios e informes de la regulación básica para el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en los instrumentos de ordenación urbanística”, *RVAP*, n. 126. Mayo-Agosto, 2023, pp.331-370.
- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “*El Pacto Verde Europeo*”. Bruselas, 11.12.2019. DCOM (2019) 640 final.
- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “*Forjar una Europa resiliente al cambio climático — la nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*”. Bruselas 24.02.2021. DCOM (2021) 82 final.
- COMISIÓN EUROPEA, Dirección General de Investigación e Innovación, [\*Evaluating the impact of nature-based solutions : a handbook for practitioners\*](#), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/244577>.
- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones “*Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*”. Bruselas, 20.5.2020. DCOM (2020) 380 final.
- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones “*Nueva estrategia de la UE en favor de los bosques para 2030*”. Bruselas, 16.7.2021. DCOM (2021) 572 final.
- CONSEIL DE PARIS. Mission d’information et d’évaluation du Conseil de Paris. *Paris à 50 degrés : s’adapter aux vagues de chaleur*, 2022. Disponible en el enlace: [https://cdn.paris.fr/paris/2023/04/21/paris\\_a\\_50\\_c-le\\_rapport-Jc4H.pdf](https://cdn.paris.fr/paris/2023/04/21/paris_a_50_c-le_rapport-Jc4H.pdf) (fecha de último acceso: 12-12-2023)
- COBOURG-GOZE, Emile y LAMBERT-HABIB, Marie Laure. *Adapter les territoires au changement climatique ; outils juridiques d'urbanisme et d'aménagement*. Territorial Dossier D'experts, n. 862-2, Mars, 2020.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena. Capítulo XXII. Cambio climático y planificación territorial y urbanística. En ALENZA GARCÍA, José

Francisco y MELLADO RUIZ, Lorenzo (Coords.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Iñigo del Guayo Castiella*. Marcial Pons (Madrid), 2022, pp. 503-519.

GENERALITAT VALENCIANA. “Guía de urbanización sostenible en el marco del cambio climático”, Generalitat Valenciana, Valencia, 2023. pp. 69.

GÓMEZ JIMÉNEZ, Maria Luisa. Soluciones basadas en la naturaleza: desarrollo azul, circularidad ecosistémica e instrumentos jurídico-públicos para la calificación de las ciudades como circulares. En GOMEZ JIMÉNEZ, Maria Luisa (dir.) *Ciudades circulares y viviendas saludables: régimen jurídico administrativo y proyección social*. Dykinson (Madrid), 2022, pp. 259-287

GUEYDAN, Céline. “Les objectifs en dehors de l’article L. 101- 2 du Code de l’urbanisme”, *Droit et Ville*, 2022/1, n. 93, pp. 27-49. ISSN 0396-4841 DOI 10.3917/dv.093.0027.

HERVÁS MAS, Jorge. Cuando la naturaleza entra en la ciudad. No es por respeto... sino por auténtica supervivencia. *Práctica Urbanística*, n. 180, Sección Estudios, Enero-Febrero, 2023.

IPCC. “Climate Change 2022: impacts, adaptation and vulnerability”, disponible en el enlace: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/> (Fecha de último acceso: 12-12-2023).

MORAND-DEVILLER-SEBASTIEN FERRARI, Jaqueline. *Memento Droit de l’Urbanisme*, Droit Public, Dalloz, 10 ed., París, 2018.

KONIJNENDIK, Cecil. “Promoting health and wellbeing through urban forests: introducing the 3-30-300 rule”. IUCN, 2021.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta. *Derecho urbanístico y medio ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson, 2006, p. 32.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “El modelo de ciudad en el urbanismo español. El derecho de la ciudad y el territorio”, en Martín BASSOLS COMA, Ángel MENÉNDEZ REXACH, Judith GIUFREU (coords.), *Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.

- OLCINA, Jorge y ELORRIETA, Berezi. Reducción del riesgo natural y del cambio climático mediante ordenación del territorio. El papel de la infraestructura verde. *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, n. 2, enero, 2021, pp.63-81.
- ONER. “Des Solutions fondées sur la Nature pour s’adapter au changement climatique”, Rapport au Premier ministre et au Parlement, *La documentation française*, 2019; y “Les vagues de chaleur dans un contexte de changement climatique”, *La documentation française*, 2023.
- ONU-Habitat. World Cities Report 2022. *Envisaging the Future of Cities* (Fecha de último acceso 25-11-2023).
- PAREJO ALFONSO, Luciano. “Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible”, *RVAP*, núm. especial 99-100, Mayo-Diciembre, 2014, pp 2313-2331;
- QUINTANA LOPEZ, Tomás, “El urbanismo sostenible en la legislación española”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.311, 2017, pp. 269-276.
- RAMALLO LÓPEZ, Fátima E. “El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 150,2011, pp. 391-442.
- REY MELLADO, Raquel, FRANCHINI ALONSO, M<sup>a</sup> Teresa, & DEL POZO SÁNCHEZ, Cristina. Soluciones basadas en la Naturaleza: estrategias urbanas para la adaptación al cambio climático. *Hábitat Y Sociedad*, n.14, 2021. 243–262.  
<https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2021.i14.13>
- SORBARA, Jean-Gabriel. “L’aménagement et les objectifs du droit de l’urbanisme”, *Droit et Ville*, 2022/1, n. 93, pp. 91-104. ISSN 0396-4841. DOI 10.3917/dv.093.0091.
- UNECE. “*Forestier durable en milieu urbain et périurbain. Solution intégré et inclusive fondée sur la nature pour une relance verte et des villes durables, saines et résilientes*”, Commission Économique des Nations Unies pour l’Europe, Ginebra, 2022.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos “La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente*, n. 311, 2017, p. 513.

ZAMORANO WISNES, José. El derecho a la ciudad sostenible. *REALA*, n. 15, abril, 2021, pp. 86-106.

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de diciembre de 2023*

**“LOS SUBPRODUCTOS EN LA NUEVA ORDENACIÓN DE LOS RESIDUOS: UN (LENTO) AVANCE HACIA LA ECONOMÍA CIRCULAR”**

“BY-PRODUCTS IN NEW WASTE LAW: A (SLOW) MOVE TOWARDS THE CIRCULAR ECONOMY”

**Autora:** Inmaculada Revuelta Pérez, Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Valencia

**Doi:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.353>

**Fecha de recepción:** 21/11/2023

**Fecha de aceptación:** 18/12/2023

**Resumen:**

El presente trabajo analiza la figura del “subproducto” en el Derecho europeo y estatal en materia de residuos. La primera parte expone, sintéticamente, la evolución normativa y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia. La segunda parte estudia los principales desarrollos normativos, estatales y autonómicos, sobre los subproductos, prestándose especial atención especial al nuevo sistema de intervención pública en los subproductos establecido en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Por último, se ponen de manifiesto algunas de las deficiencias regulatorias y aplicativas detectadas.

**Abstract:**

This paper analyzes the concept of "by-product" in European and Spanish waste law. The first part summarises the legislative developments and the case-law of the European Court of Justice in this area. The second part studies the latest main regulatory developments on by-products where special attention is paid to the public intervention system provided for Law 7/2022. Finally, some of the regulatory deficiencies detected are highlighted.

**Palabras clave:** Residuos. Subproductos. Economía circular.

**Keywords:** Waste. By-products. Circular economy.

### Índice:

1. Planteamiento
2. Evolución normativa
3. Las (decisivas) aportaciones del Tribunal de Justicia: concepto de subproducto y presupuestos
4. Los subproductos en el ordenamiento español
  - 4.1. Precedentes autonómicos
  - 4.2. Los subproductos en la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados: un reconocimiento tardío e insuficiente a escala estatal
  - 4.3. Estado de la cuestión tras la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: el reconocimiento de la intervención autonómica
5. Conclusión
6. Bibliografía

### Index:

1. Introduction
2. Legal developments
3. The (decisive) contributions of the European Union Court of Justice: concept and legal conditions
4. By-products in Spanish law
  - 4.1. Regional precedents
  - 4.2. By-products in Law 22/2011 on waste and contaminated soils: late and insufficient recognition at state level
  - 4.3. Status of the issue after Law 7/2022, on waste: the recognition of regional public intervention
5. Conclusion
6. Bibliography

### 1. PLANTEAMIENTO

La Ley 7/2022, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular, ha incorporado al ordenamiento jurídico español el instrumento capital del

paquete normativo de economía circular de la Unión Europea, es decir, la Directiva 2018/851, que modifica la Directiva marco de residuos de 2008<sup>1</sup>. Entre las novedades de ambas normas cabe destacar el refuerzo de dos figuras cruciales, todavía emergentes y poco estudiadas<sup>2</sup>, para tratar de superar la denominada “economía lineal”, esto es, el “fin de la condición de residuo”; y, la que centra este trabajo: los “subproductos”, es decir, las sustancias o materiales que se generan, sin buscarlo expresamente, en los procesos productivos, generalmente industriales, y que pueden utilizarse directamente en otras actividades económicas pues no generan riesgos (art. 4 de la Ley 7/2022). Ejemplos de posibles subproductos son, entre otros, el serrín generado en la fabricación de muebles de madera o los orujos que se obtienen al producir aceite de oliva virgen.

La finalidad última del reconocimiento jurídico de los subproductos es el desarrollo de nuevos mercados para estos materiales. De esta forma, se avanza

---

<sup>1</sup> Sobre la economía circular puede verse SANTAMARÍA ARINAS, René (2016), “Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular”, *Ambienta*, 117; y (2019), “La economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10, págs. 1-37 10; NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2019), “Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas”, *InDret*, 3, págs. 1-29; ALENZA GARCÍA, José Francisco (2020), “La economía circular en el Derecho ambiental”: núm. especial 102/2, *Actualidad Jurídica ambiental*; DE LA VARGA PASTOR, Aitana (2020), “La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. especial 102/2”.

<sup>2</sup> Pueden verse, entre otros, los trabajos pioneros de DE SADELEER, Nicolas (2004), “Les déchets, les résidus et les sous-produits: Une trilogie ambiguë”, *Revue du Droit de L’Union Européenne*, 31, pp. 457-497; SERRANO PAREDES, Olga (2008), “Una distinción con importantes consecuencias jurídicas: residuo, subproducto y materia prima secundaria”, *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, 42, pp. 146-201; y, (2009), «La plasmación de criterios jurisprudenciales en la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, sobre los residuos», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* 16, pp. 145-153; SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2011), “La intervención administrativa en el uso industrial de subproductos y materias primas secundarias”, *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, 22; Entre los más recientes, pueden verse, ALENZA GARCÍA, José Francisco (2017), “El concepto jurídico de residuo y sus clases”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 38; y de este mismo autor (2020), “Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos: Los conceptos de residuo, de suproducto y de fin de la condición de residuos (arts. 1 a 6)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Número Ext. 21, *Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de Abril)*.; BLAZQUEZ ALONSO, Noemí (2020), “Subproducto y fin de la condición de residuos: elementos clave para una economía circular”, *Actualidad Jurídica Ambiental*. Núm. Especial 102/2, dedicado al Homenaje a Ramón Martín Mateo “VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)”, pp. 204-224; y TEROL GÓMEZ, Ramón (2022), «Los subproductos y el fin de la condición de residuo. Caracterización y régimen jurídico», en Terol Gomez (dir.), *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, Aranzadi.

en la aplicación efectiva de la jerarquía de gestión de residuos pues se evita la generación de residuos y, además, se contribuye a la competitividad de la economía europea, deficitaria en materias primas originales, cada vez más costosas.

El legislador europeo considera los subproductos, en efecto, un instrumento crucial para garantizar el uso sostenible de los recursos y promover la denominada “simbiosis industrial”, es decir, el intercambio de recursos entre empresas y sectores industriales<sup>3</sup>. El Tribunal de Justicia, por su parte, hace tiempo que viene poniendo de manifiesto el papel que juegan los subproductos en la consecución de la “economía circular” (entre otras, STJUE de 17 de noviembre 2022, *Porr Bau*).

El presente trabajo analiza la figura del “subproducto” ( subproductos animales excluidos)<sup>4</sup> en el Derecho europeo y estatal básico vigente en materia de residuos. La primera parte se centra en la evolución normativa así como en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en este campo pues la ordenación jurídica actual es tributaria de las aportaciones de esta Institución europea. La segunda parte analiza los, todavía, escasos desarrollos normativos, estatales y autonómicos, en la materia así como las novedades derivadas de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Por último, se ponen de manifiesto algunas de las deficiencias regulatorias y aplicativas detectadas.

---

<sup>3</sup> El Considerando 16 de la Directiva 2018/851 establece “con el fin de fomentar un uso sostenible de los recursos y la simbiosis industrial, los Estados miembros deben tomar las medidas adecuadas para facilitar el reconocimiento, como subproducto, de una sustancia o un objeto resultante de un proceso de producción cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto si se cumplen las condiciones armonizadas establecidas a nivel de la Unión”.

<sup>4</sup> La normativa sanitaria regula algunos subproductos animales, que, por tanto, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la normativa de residuos, como, por ejemplo, los no destinados a consumo humano (Reglamento (CE) 1069/2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano). Los subproductos animales, sin embargo, se rigen por la normativa residuos cuando se destinan a la incineración, a los vertederos o cuando son utilizados en una planta de digestión anaerobia, de compostaje o de obtención de combustibles. El tema se analiza en la STJUE de 3 de septiembre de 2020, que declara aplicable a las mezclas de subproductos animales con otros materiales la normativa reguladora del transporte de residuos, esto es, el Reglamento 1069/2009, en la medida en que el propio Reglamento de subproductos animales se remite a dicha norma para las mezclas con residuos. Según el Alto Tribunal, la cantidad de residuos y subproductos animales es irrelevante.

## 2. EVOLUCIÓN NORMATIVA

La gestión de los residuos constituye uno de los ámbitos principales de la política ambiental de la Unión Europea. Antes de que los Tratados Constitutivos incluyeran esta política, el legislador europeo aprobó la Directiva 75/442, relativa a los residuos, con la finalidad de establecer principios comunes en este campo y evitar disparidades normativas entre los Estados que perjudicaran el funcionamiento del mercado común<sup>5</sup>.

Los Estados debían, entre otras cosas, promover la prevención, el reciclaje y la transformación de los residuos; la obtención a partir de éstos de materias primas y eventualmente de energía, así como cualquier otro método que permitiera reutilizar los residuos (art. 3). Además, debían notificar a la Comisión cualquier proyecto de regulación de los residuos.

El legislador europeo exigió a los Estados controlar las principales actividades relacionadas con la gestión de los residuos, como, por ejemplo, los establecimientos dedicados al tratamiento, almacenamiento o depósito, que debían obtener una autorización previa (art. 8) así como elaborar planes de gestión de residuos (art. 6).

Esta norma únicamente definía los términos “gestión” y “residuo”. Debía considerarse residuo la «substancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor» (art. 1, apartado a).

La Directiva de residuos de 1975 sufrió una modificación sustancial casi dos décadas después (Directiva 91/156), que no solo reforzó las obligaciones de los Estados en cuanto a la gestión adecuada de los residuos sino que avanzó en la propia definición de residuo, al precisar, con carácter indicativo, las principales categorías de aquéllos (Anexo I)<sup>6</sup>; e, incluir la “intención” de desprenderse de la sustancia como factor determinante de su calificación como tal. El Derecho europeo consideraba residuo “cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse”.

---

<sup>5</sup> Algunos años después se aprobaba la Directiva 78/319, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos.

<sup>6</sup> La propuesta de la Comisión sobre la definición de residuo era distinta pues el Anexo I no se refería a categorías de residuos sino que precisaba los motivos para desprenderse de aquéllos (en realidad, para eliminarlos). Era residuo, según dicha propuesta, “(...) cualquier sustancia u objeto del cual se desprenda o tenga la obligación de desprenderse su poseedor por las razones enumeradas en el Anexo I.

La Directiva de residuos de 1991 preveía, además, la elaboración de una Lista de residuos por la Comisión y enumeraba, si bien con carácter meramente indicativo, “Operaciones de eliminación” (Anexo II A); y, de “valorización” (Anexo II B)<sup>7</sup>.

No obstante, desde comienzos del presente siglo, diversos actos de *soft law* de las Instituciones Europeas plantearon la necesidad de reformar la normativa de residuos y más en concreto el concepto de residuo, cuya interpretación venía planteando no pocas controversias. El Tribunal de Justicia, por otra parte, había desarrollado ya una abundante y rica jurisprudencia sobre dicho concepto, no exenta de contradicciones, como se analiza más adelante.

El *Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente* (2002-2012)<sup>8</sup>, en efecto, consideró necesario “(...) distinguir claramente entre residuos y lo que no son residuos”; la Comunicación de la Comisión, de 27 de mayo de 2003, «Hacia una estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos» propuso un debate profundo sobre la definición de residuo<sup>9</sup>; y, la Estrategia finalmente adoptada en 2005 consideró necesario aprobar directrices sobre los subproductos basadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>10</sup>.

La aprobación de la Directiva 2006/12, relativa a los residuos, no supuso ningún avance en este aspecto pues se limitó a codificar el marco normativo aplicable al sector pero, un año después, la Comisión aprobaba una comunicación interpretativa sobre residuos y subproductos (2007)<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> La Directiva definía los términos “eliminación”; y “valorización”, por remisión al listado del anexo II, que tenía dos Apartados: Anexo II A: Operaciones de eliminación (entre otras, D1 Depósito en el suelo o en su interior -por ejemplo, descarga, etc; o, D2 Tratamiento en medio terrestre -por ejemplo, biodegradación de residuos líquidos o lodos en el suelo, etc-). Por su parte, el Anexo II B: “Operaciones de dejan una posibilidad de valorización” contemplaba, entre otras, las siguientes: R1 Recuperación o regeneración de disolventes; y, R2 Reciclado o recuperación de sustancias orgánicas que no se utilizan como disolventes).

<sup>8</sup> Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002.

<sup>9</sup> En la misma línea, el Parlamento Europeo, en su resolución de 20 de abril de 2004 sobre la mencionada Comunicación, pedía a la Comisión que diferenciase claramente entre reciclado y eliminación y que aclarase la distinción entre residuos y no residuos.

<sup>10</sup> Comunicación “Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos: Estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos”, COM (2005) 666 final, de 21 de diciembre de 2005.

<sup>11</sup> Comunicación interpretativa sobre residuos y subproductos, COM (2007)59. La Comisión señalaba “(...) en general, está claro lo que es residuo y lo que no lo es. No obstante, han surgido algunos problemas en relación con la interpretación de esta definición. Uno de ellos se refiere a la distinción entre materiales que no son el objeto principal del proceso de producción pero que pueden considerarse subproductos que no son residuos, y los materiales que deben tratarse como residuos. En realidad, no existe una distinción clara, sino una variedad bastante amplia de situaciones técnicas con diferentes riesgos y repercusiones para el medio ambiente, y una serie de «zonas grises». Sin embargo, a efectos de aplicación de la legislación ambiental,

Este acto no vinculante reconocía la confusión generada en torno al concepto jurídico de residuo del Derecho europeo; los obstáculos al mercado interior que suponían las divergencias regulatorias entre los Estados en este campo así como las ventajas e inconvenientes (ambientales y económicos) de adoptar una interpretación amplia de la misma. Según la Comisión:

*“Se sabe que, en circunstancias similares, las autoridades competentes de diversos Estados miembros han adoptado en cada caso soluciones específicas diferentes, lo que implica desigualdades de trato de los operadores económicos y obstáculos en el mercado interior. Una interpretación excesivamente amplia de la definición de residuo impondría costes innecesarios a las empresas afectadas y podría reducir el atractivo de materiales que, de otro modo, serían susceptibles de reutilización económica. Por el contrario, una interpretación demasiado estricta podría provocar daños en el medio ambiente y minar la eficacia de la legislación comunitaria y las normas comunes existentes en materia de residuos”*

La Comisión Europea advertía de la falta de reconocimiento de los subproductos y de las materias primas secundarias en la Directiva marco de residuos. Según esta Institución:

*« En la legislación comunitaria sobre residuos, conceptos como subproducto o materia prima secundaria carecen de significado jurídico: los materiales son simplemente residuos o no residuos. »*

La Comunicación diferenció varios conceptos relacionados (en concreto, “producto”<sup>12</sup>; “residuo de producción”<sup>13</sup>; y, “subproducto”<sup>14</sup>), aclarando, con ello, muchas de las dudas suscitadas, como, por ejemplo, que los residuos de producción no debían considerarse necesariamente residuos pues, en algún caso, podían ser subproductos. Para la Comisión Europea un subproducto era, precisamente, un residuo de producción que, en términos jurídicos, no era residuo.

Este acto contenía, además, un conjunto de recomendaciones dirigidas a autoridades competentes y operadores económicos, basadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para facilitar la identificación de subproductos y ofrecer más seguridad jurídica. Y es que la Comisión rechazó incluir, de momento, la definición de subproducto en la Directiva marco de

---

es necesario delimitar claramente en cada caso las dos situaciones jurídicas: residuos o no residuos.

<sup>12</sup> La Comunicación define “Producto” como “todo material obtenido deliberadamente en un proceso de producción. En muchos casos es posible identificar un producto «primario» (o varios), que es el principal material producido”.

<sup>13</sup> “Residuo de producción” es un “material que no se produce deliberadamente en un proceso de producción, pero que puede ser o no residuo”.

<sup>14</sup> Conforme a la Comunicación de la Comisión “subproducto» es «residuo de producción que no es residuo».

residuos debido al riesgo ambiental que podía plantear utilizar como criterio distintivo el valor económico o el destino del material (eliminación o valorización) y a las dudas que podría suscitar la reproducción de parte de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia. La Comunicación afirma:

*“La Comisión considera que, para garantizar la seguridad jurídica, unas directrices resultan más adecuadas que la inclusión de una definición de subproducto en la Directiva marco sobre residuos. En particular, una distinción entre residuo y subproducto basada en si el material se destina a la valorización o a la eliminación, o en su posible valor económico positivo, no parece ofrecer las garantías necesarias para la protección del medio ambiente. Alternativamente, reproducir directamente en la Directiva una parte de las sentencias del Tribunal de Justicia, fuera de su contexto, puede dar lugar a nuevas incertidumbres. Otras opciones, incluido cualquier enfoque que contemple la utilización de listas, tampoco parecen viables en términos operativos y de cumplimiento. En el marco de los criterios jurídicamente vinculantes establecidos por el Tribunal de Justicia, las directrices representan una herramienta flexible, adaptable a nuevas situaciones y tecnologías.”*

Las directrices ofrecidas para distinguir residuos y subproductos incluyeron un «árbol de decisión» y ejemplos de materiales que, según las circunstancias concurrentes, podían considerarse una u otra categoría, como las escorias y polvos procedentes de la producción siderúrgica, o el serrín y las virutas generadas en las serrerías, para producir paneles de madera o en la fabricación de papel.

Un año después se aprobaba la nueva Directiva marco de residuos (Directiva 98/2008), que, como es sabido, trató de avanzar en la utilización de los residuos como recursos haciendo realidad una “sociedad del reciclado” en la Unión Europea<sup>15</sup>, por lo que obligó a los Estados a, entre otras cosas, fomentar la valorización de los residuos para obtener materias primas secundarias (arts. 3.1) así como la recogida selectiva de los biorresiduos, para garantizar su tratamiento (art. 22). Además, estableció la jerarquía de gestión de residuos (prevención/preparación para la reutilización/ reciclado/ otros tipos de valorización incluida la energética/eliminación) así como objetivos cuantitativos temporales de reciclado y recuperación para los residuos domésticos o los procedentes de la construcción y las demoliciones (el 70 %, en 2020).

El legislador europeo introdujo, además, el concepto de “responsabilidad ampliada del productor” (art. 8) para, entre otras cosas, facilitar el uso de los recursos en todo su ciclo de vida (considerando 27); reguló, por vez primera, el “fin de la condición de residuo” (art. 6); y, distinguió, por fin, residuos y subproductos según los criterios desarrollados por el Tribunal de Justicia (art. 5). La Directiva de residuos de 2008 consideraba necesario, en este sentido,

---

<sup>15</sup> Véanse, entre otros, los considerandos 6, 8 y 19, en su versión inicial.

establecer procedimientos apropiados para reconocer los subproductos que no fueran residuos y para los residuos que dejaran de ser tales<sup>16</sup>.

Centrándonos en los subproductos, el escueto art. 5, en su versión inicial, sólo contenía dos apartados. El primero, venía a definirlos pues establecía que un residuo de producción - objeto o sustancia resultante de un proceso de producción cuya finalidad primaria no sea producirlo- podía considerarse subproducto si cumplía cuatro condiciones acumulativas. Dichos requisitos, extraídos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, eran los siguientes: 1º) Seguridad de la posterior utilización de la sustancia; 2º) Posibilidad de utilización directa sin transformación; 3º) Generación en un proceso de producción; y, 4º) Legalidad del uso previsto, es decir, el cumplimiento de todos los requisitos legales aplicables al producto así como en materia de protección ambiental y de la salud.

El apartado segundo, por su parte, habilitaba a la Comisión Europea para determinar los criterios que debían cumplir las sustancias concretas para poder considerarse subproductos y no residuos, es decir, para regularlos.

Nada decía expresamente la parte dispositiva de la Directiva, en suma, sobre la posibilidad de los Estados de regular o declarar subproductos, a diferencia de lo ocurrido con el fin de la condición de residuo (Revuelta Pérez) , aunque su preámbulo reconocía implícitamente esta potestad a los Estados pues les instaba a considerar los suelos excavados no contaminados a la luz de la regulación de los subproductos. En todo caso, la Comisión no ha llegado a adoptar ningún acto sobre subproductos a escala europea pese a dicho reconocimiento y a diferencia de lo ocurrido con el fin de la condición de residuo.

---

<sup>16</sup> El considerando 22 establecía “(...) no debe haber confusión alguna entre los diversos aspectos de la definición de residuos y, en caso necesario, deben aplicarse los procedimientos apropiados a los subproductos que no sean residuos, por una parte, y a los residuos que dejan de ser residuos, por otra. Para especificar determinados aspectos de la definición de residuos, esta Directiva debe aclarar: cuándo son subproductos y no residuos las sustancias o los objetos que resultan de un proceso de producción no dirigido fundamentalmente a producir tales sustancias u objetos. La decisión de que una sustancia no es residuo puede solamente adoptarse con un planteamiento coordinado, que debe actualizarse periódicamente, y cuando sea compatible con la protección del medio ambiente y de la salud humana. Si se permite el uso de un subproducto en virtud de una autorización ambiental o de normas ambientales generales, esto puede ser utilizado por los Estados miembros como instrumento para decidir que no es previsible que se produzca ningún impacto adverso global para la salud humana o el medio ambiente; un objeto o sustancia sólo debe considerarse como subproducto cuando se reúnan determinadas condiciones. Dado que los subproductos forman parte de la categoría de productos, la exportación de subproductos debe cumplir los requisitos previstos en la normativa comunitaria pertinente (...)”.

La norma estatal que transpuso la Directiva 2008/98 en nuestro país se limitó a reproducir la regulación sustantiva de los subproductos del Derecho europeo y a establecer reglas competenciales, como luego se verá. El art. 4 de la, hoy derogada Ley 22/2011, de Residuos y suelos contaminados, tras enumerar los cuatro presupuestos de los subproductos, en efecto, atribuyó la competencia para considerar los materiales que cumplieran dichas condiciones como subproductos al Ministerio competente en materia ambiental. La correspondiente orden ministerial, debía ser acorde con el Derecho europeo y basarse en la evaluación y propuesta de la Comisión de coordinación en materia de residuos (art. 4.2).

Los desarrollos sobre subproductos a escala estatal durante la vigencia de la, derogada, Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, han sido escasos pues nunca llegó a regularse formalmente el procedimiento estatal de declaración de subproductos y solo se han dictado, previa solicitud de los operadores interesados, cuatro normas estatales en la materia. En concreto, se han establecido los criterios determinantes de la consideración como subproductos de los siguientes materiales: a) los residuos procedentes de la industria alimentaria para piensos (2018); b) los recortes de espuma de poliuretano utilizados en la fabricación de espuma compuesta (2018); c) el material polimérico utilizado en la producción de film agrícola para ensilaje (2019); y d) los orujos grasos procedentes de almazara destinados a la extracción de aceite de orujo de oliva crudo (2022)<sup>17</sup>.

El impacto de la reforma de la Directiva marco de residuos en 2018 en la regulación de los subproductos ha sido notable, como se ha adelantado. La propuesta de la Comisión consideró, en efecto, como uno de sus aspectos más destacados la “mayor armonización y simplificación del marco jurídico de los subproductos y del fin de la condición de residuo”<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Orden APM/189/2018, de 20 de febrero, por la que se determina cuando los residuos de producción procedentes de la industria agroalimentaria destinados a alimentación animal son subproductos con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; Orden APM/397/2018, de 9 de abril, por la que se determina cuándo los recortes de espuma de poliuretano utilizados en la fabricación de espuma compuesta, se consideran subproductos con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; Orden TEC/852/2019, de 25 de julio, por la que se determina cuándo los residuos de producción de material polimérico utilizados en la producción de film agrícola para ensilaje, se consideran subproductos con arreglo a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados; y, la Orden TED/92/2022, de 8 de febrero, por la que se determina la consideración como subproducto de los orujos grasos procedentes de almazara, cuando son destinados a la extracción de aceite de orujo de oliva crudo.

<sup>18</sup> COM (2015) 595 final, de 2 de diciembre de 2015. El considerando 8 de la propuesta indicaba: “(...) *A fin de brindar a los operadores de mercados de materias primas secundarias más seguridad jurídica acerca de la atribución o no de la condición de residuo a sustancias u objetos específicos, así*

La Directiva 2008/98, de residuos, tras la aprobación de la Directiva 2018/851, es, en primer lugar, mucho más incisiva a la hora de promover el reconocimiento de los subproductos en la Unión Europea pues ha pasado de permitir a los Estados hacerlo a exigirles que garanticen que los materiales que cumplan los presupuestos legales no se consideran residuos (art. 5.1). Aparte de este indudable avance, la Directiva revisada reconoce expresamente, por primera vez, la potestad de los Estados para establecer los requisitos determinantes de la condición de subproducto de determinados materiales, si bien únicamente en caso de que no haya normas a escala europea (art. 5.3).

Los presupuestos de los subproductos siguen siendo los mismos pero la ordenación de la potestad reguladora de la Comisión en este campo es más densa. Esta Institución puede adoptar criterios uniformes para sustancias específicas; criterios que, esto es nuevo, no solo deben ser “detallados” sino garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana así como facilitar el uso prudente de los recursos naturales (art. 5.2).

Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen del art. 39. 2 y, esto es importante, deberán tomar como punto de partida los “criterios más estrictos y protectores desde el punto de vista ambiental de entre los adoptados por los Estados”. Además, la Comisión debe priorizar las prácticas reproducibles de simbiosis industrial en el desarrollo de los criterios detallados sobre los subproductos, lo que supone un avance importante para facilitar el empleo de estos materiales en nuevos sectores.

Otra novedad importante es el nuevo mecanismo de “intercambio de información y puesta en común de mejores prácticas” regulado en el art. 38.1 de la Directiva 2008/98, que se proyecta, entre otras cosas, sobre los criterios sobre subproductos establecidos por los Estados, al igual que ocurre con los relativos al fin de la condición de residuo (letra d). Las normas y criterios estatales sobre subproductos, en suma, deberán constar en un registro electrónico de ámbito europeo.

Por su parte, la nueva Ley 7/2022, de Residuos y Suelos contaminados para una Economía circular, ha establecido nuevas reglas jurídicas en este campo, como el reconocimiento expreso de la competencia de las Comunidades Autónomas

---

*como de promover la igualdad de condiciones, es importante fijar condiciones armonizadas a nivel de la Unión para reconocer la condición de subproductos a las sustancias u objetos pertinentes y para reconocer el fin de la condición de residuos a aquellos que hayan sido objeto de una operación de valorización. Cuando resulte necesario para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior o un elevado nivel de protección ambiental en toda la Unión, debe facultarse a la Comisión para adoptar actos delegados que establezcan criterios detallados sobre la aplicación de dichas condiciones armonizadas a determinados residuos, en particular para usos específicos”.*

para autorizar subproductos; o, la obligación de las entidades que generen y utilicen subproductos de llevar un registro cronológico de los mismos, como se analiza más adelante (art. 4).

No puede dejar de mencionarse, por último, el segundo Plan de economía circular, presentado por la Comisión en 2020 y enmarcado en el Pacto Verde Europeo de 2019, pues, tras reconocer la pérdida de recursos y oportunidades económicas que supone la ingente exportación de residuos de la Unión, propone la creación de “(...) un mercado de materias primas secundarias de la UE eficiente”. En esta línea, la Comisión deberá evaluar la aplicación de las nuevas previsiones sobre los subproductos de los Estados y apoyar iniciativas transfronterizas de cooperación en la armonización de los criterios nacionales.

### **3. LAS (DECISIVAS) APORTACIONES DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA: EL CONCEPTO DE SUBPRODUCTO Y SUS PRESUPUESTOS**

El concepto jurídico de residuo, cuestión de gran complejidad<sup>19</sup>, ha sido objeto de numerosos pronunciamientos del Tribunal de Justicia; algunos de ellos tuvieron que abordar, anticipándose al legislador, cuestiones estrechamente relacionadas, como la posible pérdida de dicha condición tras su tratamiento; o la calificación jurídica de los materiales generados en los procesos productivos o extractivos que podían reutilizarse directamente en otras actividades económicas, es decir, los subproductos.

El Tribunal de Justicia ha sido el verdadero “regulador” de los subproductos pues, como se verá a continuación, el legislador europeo asumió en la Directiva 2008/98 sus creativas interpretaciones en la materia (concepto y requisitos), como ha ocurrido en otros ámbitos del Derecho ambiental.

El Alto Tribunal se vio obligado, en varios casos, a declarar que la legislación de los Estados no podía restringir el ámbito de aplicación de la Directiva marco de residuos y excluir genéricamente sustancias o productos contemplados en la

---

<sup>19</sup> Puede verse MARTÍN MATEO, Ramón (1992), *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, Trivium, pp. 523; MARTÍN MATEO, Ramón y ROSA MORENO, Juan (1998), *Nuevo Ordenamiento de la Basura*, Trivium; SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2002), «A vueltas (todavía) con los conceptos jurídicos de residuo y residuos peligrosos», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 21, pp. 177-206; (2004); PERNAS GARCÍA, Juan José (2002), “Doctrina el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el concepto comunitario de residuo. Comentario a la Sentencia de 18 de abril de 2002, *Revista Vasca de Administración Pública*, 64, pp. 319-338; ALENZA GARCÍA, José Francisco (2017), “El concepto jurídico de residuo y sus clases”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, 38.

noción de residuo que contiene. A comienzos de la década de los noventa del siglo pasado ya tenía dicho que el concepto de residuo debía interpretarse teniendo en cuenta los objetivos de la Directiva marco (protección de la salud y del ambiente) o que incluía sustancias susceptibles de reutilización económica. Después precisaría que dicha noción gira en torno al significado del término “desprenderse” y al comportamiento del poseedor; que debe interpretarse en sentido amplio y no restrictivo; o, que el hecho de que un material sea o no residuo depende de las circunstancias concurrentes y, que, por tanto, las autoridades competentes deben adoptar decisiones casuísticas. Veamos con algún detalle algunos de sus pronunciamientos más relevantes.

La STJCE de 28 de marzo de 1990 (*Zanetti*)<sup>20</sup> estableció, al responder la cuestión prejudicial planteada por un Tribunal italiano sobre la interpretación de la normativa interna de residuos, que venía a excluir del concepto de residuo las sustancias que podían reutilizarse económicamente pues calificaba como tales únicamente las abandonadas o destinadas al abandono, que las Directivas de residuos se proyectaban sobre las mismas. Según el Tribunal el concepto de residuo no “(...) excluye las sustancias y objetos susceptibles de reutilización económica” por lo que dicha normativa vulneraba el Derecho europeo.

La cuestión volvió a plantearse en los casos *Comisión/Alemania* (1995), que fiscalizaba la compatibilidad de la ley alemana que excluyó de dicha calificación determinadas sustancias reciclables<sup>21</sup>; y, *Tombesi* (1997), sobre varias normas italianas que no consideraron como tales, entre otros, los residuos industriales utilizados como materias primas secundarias<sup>22</sup>, obteniendo idéntica respuesta:

---

<sup>20</sup> Asuntos acumulados C-206/88 y C-359/88. Como puede verse en las conclusiones del Abogado General Jacobs, la cuestión prejudicial elevada por el Tribunal italiano se produjo en el marco de los procesos penales incoados contra varios operadores acusados de haber transportado, entre otras cosas, soluciones usadas de ácido clorhídrico procedentes de la industria del tratamiento de superficies sin disponer de la autorización administrativa que exigía la normativa italiana para gestionar residuos. Los afectados sostenían que la sustancia transportada, pese a su peligrosidad, no constituía residuo pues la normativa italiana que transpuso las Directivas de residuos entendía por «residuo», «cualquier sustancia u objeto que derive de la actividad humana o de los ciclos naturales, abandonado o designado al abandono” pero ellos no abandonaban dicha sustancia ni la destinaban al abandono pues la transportaban en contenedores herméticos para ser utilizada por la industria de fabricación cloruro férrico en otras zonas del país.

<sup>21</sup> STJCE de 10 de mayo de 1995, C-422/92. La normativa alemana de residuos excluía las sustancias valorizadas en el marco de una recogida industrial que cumplieran determinadas condiciones (en concreto, debía probarse dicha valorización; y, no oponerse a ello un interés público superior) pero el Tribunal de Justicia declaró dicha norma contraria al Derecho europeo.

<sup>22</sup> STJCE de 25 de julio de 1997, en varios asuntos penales acumulados los Tribunales Italianos volvieron a plantear al Tribunal de Justicia si el concepto de «residuo» del Derecho europeo excluía las sustancias u objetos susceptibles de reutilización económica. Según el

el concepto de residuo del Derecho europeo incluye sustancias u objetos que pueden reutilizarse económicamente. El sistema de control establecido en la Directiva marco de residuos, en suma,

*“(…) comprende todos los objetos y sustancias de los que se desprende el propietario, aunque tengan un valor comercial y se recojan con fines comerciales a efectos de reciclado, recuperación o reutilización” (FJ 52).*

En esta línea, avanzando todavía más, la importante STJCE *Inter-Environnement Wallonie*, de 18 de diciembre de 1997<sup>23</sup>, sobre una norma belga que dispensó de autorización previa a las instalaciones de gestión de residuos peligrosos “integradas en un proceso productivo industrial”, estableció que dicha noción dependía de la interpretación del término «desprenderse»; término que no sólo incluía la eliminación sino también la valorización<sup>24</sup>; y, que, por tanto, en principio, no excluía ningún tipo de residuos industriales, subproductos u otras sustancias resultantes de los procesos productivos<sup>25</sup>. Según el Tribunal de Luxemburgo:

*“La lista de categorías de residuos recogida en el Anexo I de la Directiva 75/442, en su versión modificada, y las operaciones de eliminación y recuperación enumeradas en los Anexos II A y II B de dicha Directiva muestran que el concepto de residuo no excluye, en principio,*

---

Tribunal de Luxemburgo: “el concepto de «residuos» no debe entenderse en el sentido de que excluye las sustancias y objetos susceptibles de reutilización económica, aunque los materiales puedan ser objeto de transacción o de cotización en listas comerciales públicas o privadas. En particular, un proceso de neutralización de los residuos destinado únicamente a hacerlos inocuos, la descarga de residuos en depresiones del terreno o su uso para terraplenar y la incineración de residuos constituyen operaciones de eliminación o de valorización comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la citada normativa comunitaria. El hecho de que una sustancia sea calificada como desecho reutilizable, sin que se precisen sus características o su destino, es irrelevante a este respecto. Lo mismo se aplica a la trituración de un residuo”.

<sup>23</sup> Asunto C-129/96. El Consejo de Estado de Bélgica elevó cuestión prejudicial en el marco del recurso de anulación interpuesto por una asociación ambiental contra la normativa de la región Valona sobre residuos tóxicos y peligrosos, que exoneraba de autorización a las instalaciones de tratamiento de dichos residuos integradas en un proceso de producción industrial. El Tribunal remitente puso de relieve que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia consideraba residuos aquellas sustancias de los que su poseedor se desprendiera o tuviera la obligación de desprenderse -sin excluir su reutilización económica por otros sujetos- pero que no dejaba claro si incluía las sustancias integradas -directa o indirectamente- en un proceso de producción industrial.

<sup>24</sup> En las conclusiones del Abogado General Jacobs en este asunto se constata el debate suscitado en los Estados sobre la consideración como residuo de las materias primas secundarias o subproductos. Tras un análisis profundo de la materia, incluido un documento de la OCDE, el Abogado general concluyó que el término “desprenderse” incluía no solo las sustancias que se eliminaban sino también las sometidas a una operación de valorización.

*ningún tipo de residuos, subproductos industriales u otras sustancias resultantes de un proceso de producción. Esta conclusión se ve respaldada, además, por la lista de residuos establecida por la Comisión en la Decisión 94/3.”*

En la década de 2000, no obstante, el Tribunal de Justicia reconoció que, en algunos supuestos, no estaba justificado aplicar la normativa de residuos a materiales obtenidos casualmente en procesos de fabricación que su titular pretendía explotar o comercializar posteriormente, sin transformación previa, en condiciones económicas ventajosas. El Tribunal tuvo muy en cuenta que la finalidad de la normativa europea era regular la eliminación y la valorización de residuos y los subproductos tienen valor económico de productos, por sí mismos, sin necesidad de realizar ninguna de estas dos operaciones de gestión.

Mención especial merece la STJCE de 15 de junio de 2000, *Arco*<sup>26</sup>, por sus decisivas aportaciones sobre los subproductos. Esta decisión analizó, a solicitud de un juez holandés, si debía considerarse residuo la sustancia denominada *Luwa-bottoms*, obtenida casualmente por una empresa en su proceso productivo y que enviaba a instalaciones cementeras de Bélgica, que las usaban como combustible. La empresa sostenía que era una materia prima y la Administración que era un residuo<sup>27</sup>.

El juez remitente puso de manifiesto que la normativa interna (Ley neerlandesa sobre residuos químicos) no consideraba residuos las sustancias generadas en un procedimiento de fabricación que podían utilizarse como combustible sin tratamiento adicional y sin riesgo ambiental.

El tema era trascendente pues la consideración del material en cuestión como materia prima suponía, entre otras cosas, la inaplicación de las exigencias aplicables al transporte de residuos (notificación, autorización, etc.); y, por tanto, la ilegalidad de las objeciones al traslado transfronterizo planteadas por la Administración de origen.

El juez quería saber, esencialmente, si el hecho de que el material se sometiera a una operación de valorización enumerada en el Anexo II B de la Directiva marco de residuos (en concreto, como combustible) implicaba que su poseedor se desprendía de aquél y, por lo tanto, debía considerarse residuo según el Derecho europeo.

<sup>26</sup> Asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97.

<sup>27</sup> La empresa alegaba que los LUWA-bottoms no debían considerarse residuo pues no existía ninguna diferencia con el fuel-oil; podía utilizarse como combustible sin necesidad de transformación en la industria cementera; no tenía efectos ambientales negativos ya que quedaba directa y absolutamente inerte; y, permitía ahorrar reservas naturales de combustibles.

El Tribunal de Luxemburgo rechazó tal interpretación. Muchas de las operaciones de valorización del citado anexo, como puso de relieve la Sentencia, se formulan en términos tan abstractos que pueden aplicarse perfectamente a materias primas originarias que no son residuos; luego no puede ser un criterio determinante de la calificación jurídica como residuo. Un ejemplo era, precisamente, la categoría R9 –“Utilización principal como combustible u otro modo de producir energía”- que es perfectamente aplicable al fuel o al gas natural, que no son residuos. De la misma forma, la categoría R10 - Esparcimiento sobre el suelo en provecho de la agricultura o de la ecología- abarca el abono artificial, que tampoco es un residuo sino un producto.

La Sentencia vino a desvincular, en suma, el método de tratamiento o la forma de utilización de las sustancias de su calificación como residuo confirmando que lo relevante es la acción, la intención o la obligación del poseedor de desprenderse de ella. Pese que determinadas circunstancias pueden constituir *indicios* de que el poseedor se desprende de la sustancia (por ejemplo, su uso como combustible) no debe extraerse automáticamente tal conclusión.

El TJUE afirmó, en efecto, que la existencia real de un residuo en el sentido de la Directiva europea debe determinarse teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso, los objetivos de dicha norma y velando porque no se menoscabe su eficacia.

Esta doctrina fue reiterada y desarrollada en decisiones posteriores al hilo del análisis de la calificación jurídica de varias sustancias concretas (entre otras, SSTJCE de 18 de abril de 2002, *Palin Granit*<sup>28</sup>; de 11 de septiembre de 2003, *Avesta Polarit* – gangas de cantera-<sup>29</sup>; *Niselli* –chatarra-<sup>30</sup>; y, *Comisión/España* - purines de cerdo como fertilizante)<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Asunto C-9/00.

<sup>29</sup> C-114/01. En los casos *Palin Granit* y *Avesta Polarit* el Tribunal de Justicia tuvo que determinar las circunstancias en que la ganga obtenida en canteras debía considerarse residuo. El Tribunal consideró que debía calificarse como tal la ganga almacenada a la espera de una posible utilización o de una operación obligatoria de tratamiento de residuos.

<sup>30</sup> STJCE, de 11 de noviembre de 2004, C-457/02.

<sup>31</sup> STJCE de 8 de septiembre de 2005, C-416/02 y C-121/03. En un recurso por incumplimiento contra España por vulneración de varias directivas ambientales (entre ellas, la Directiva de residuos), el Tribunal de Justicia entendió que el estiércol generado en una granja porcina de Almería no debía considerarse residuo si se utilizaba como abono en una práctica legal de aplicación en terrenos identificados, aunque los mismos estuvieran fuera de la explotación agraria que los había generado, y siempre que su almacenamiento se limitara a las necesidades de tales operaciones de abono. La práctica era legal pues el tema estaba regulado en nuestro país. El Gobierno español se oponía a la calificación de residuo a efectos de la Directiva 75/442 aplicada a los purines de cerdo pues se utilizan como fertilizante orgánico-mineral de los suelos y no son por tanto un residuo, sino una materia prima

En estos pronunciamientos el TJUE admitió que algunos materiales procedentes de procesos industriales que cumplieran determinadas condiciones podían constituir subproductos y no residuos, y que no se les debía aplicar la normativa de residuos. Conforme a la STJCE *Palin Granit*:

“ (...) un material o una materia prima que resulta de un proceso de fabricación o de extracción que no está destinado principalmente a producirlo puede constituir no un residuo, sino un subproducto, del que la empresa no desea desprenderse, sino que desea explotarlo o comercializarlo en circunstancias económicamente ventajosas, en un proceso ulterior, sin operación de transformación previa”.

Los presupuestos eran, en concreto, los siguientes: la reutilización efectiva y segura de la sustancia; sin necesidad de transformación previa; y, sin solución de continuidad del proceso de producción (entre otras, *Palin Gratin* o la, ya citada, STJCE Comisión/España –fertilizantes-). La STJCE de 24 de junio de 2008 *Commune de Mesquer*<sup>32</sup>, reproduciendo la doctrina *Palin Granit*, afirma:

“ (...) habida cuenta de la obligación de interpretar en sentido amplio el concepto de residuo, para limitar los inconvenientes o molestias inherentes a su condición, hay que limitar la aplicación de esa argumentación relativa a los subproductos a las situaciones en las que la reutilización de un bien, material o materia prima no es sólo posible, sino segura, sin transformación previa y sin solución de continuidad del proceso de producción”.

La distinción jurisprudencial entre subproducto industrial y residuo dependía, en suma, de la reutilización directa (sin necesidad de transformación) y efectiva, siendo decisivo, en este sentido, el *tempus* de la misma. La reutilización, en efecto, debía ser inmediata pues si se demoraba (medio o largo plazo) precisaría operaciones, como el almacenamiento, que constituyen una carga para el poseedor y un riesgo ambiental cubierto por la legislación de residuos, por lo que debería considerarse residuo y no subproducto (*Palin* y *AvestaPolarit*).

De ahí que el Tribunal de Justicia calificara como residuos los hidrocarburos vertidos en el mar por un naufragio y depositados -mezclados con agua y sedimentos- en la costa pues no podían comercializarse sin transformación previa (STJCE de 24 de junio de 2008, *Commune de Mesquer*). La misma calificación debía aplicarse a un combustible – considerado habitualmente subproducto a efectos de su traslado a otro Estado- que se mezcló (accidentalmente) con otra sustancia en el contenedor que debía transportarlo. Mientras no se sometiera a un tratamiento de depuración debía considerarse residuo (caso *Shell Bélgica*, 2013<sup>33</sup>).

---

<sup>32</sup> C- 188/07

<sup>33</sup> STJUE de 18 de junio de 2013, C-241/12

La conclusión fue diferente, por ejemplo, en el caso *Brady* (STJCE de 3 de octubre de 2013)<sup>34</sup>, que consideró como subproducto los purines generados en una granja porcina -almacenados a la espera de su suministro agricultores para abono- pues el productor pretendía venderlos posteriormente en circunstancias económicamente ventajosas (había suscrito contratos con dichos agricultores). Con todo, el juez interno debía comprobar todas las circunstancias del caso y constatar el cumplimiento fehaciente de todos los requisitos (“reutilización segura de los purines; sin transformación previa; y, sin solución de continuidad del proceso de producción”).

Son muchas las precisiones que introdujo progresivamente el Tribunal de Luxemburgo sobre los requisitos aplicables a los subproductos antes de que el legislador europeo regulara esta figura en 2008, pues, por ejemplo, admitió la reutilización de la sustancia por parte de operadores económicos distintos del productor (*Niselli* 2004, chatarra; *Saetti* 2004, coque de petróleo como combustible; o, STJUE *Comisión/España* 2005, purines de cerdo como fertilizantes). Estos pronunciamientos, por su especificidad, solo podían señalar indicios sobre la eventual consideración de un concreto material como subproducto pero no establecer criterios universales y definitivos (Alenza García)<sup>35</sup>.

El Tribunal de Justicia declaró contrarias al Derecho europeo, además, otras disposiciones internas que acotaron el concepto jurídico de residuo excluyendo *a priori* del mismo determinadas sustancias, como ocurrió en Italia con los suelos excavados no contaminados destinados a relleno en obras públicas (2007)<sup>36</sup>; o, algunos residuos alimentarios destinados a producir piensos y a alimentar animales de compañía (2007)<sup>37</sup>. Se rechazaba, en suma, la posibilidad de los Estados de establecer presunciones legales del carácter de subproductos de sustancias concretas al no poderse garantizar *a priori* su efectiva reutilización.

Son pocos los casos fiscalizados por el Tribunal de Justicia tras la regulación de los subproductos en la Directiva 2008/98. Cabe destacar, pese a que sus

---

<sup>34</sup> C-113/12

<sup>35</sup> 2017: 4.

<sup>36</sup> STJUE de 18 de diciembre de 2007.

<sup>37</sup> STJUE de 18 de septiembre de 2007. La Ley 179, de 31 de julio de 2002, sobre disposiciones en materia de medio ambiente excluyó del concepto de residuos los procedentes de preparaciones culinarias de todo tipo de alimentos, no incluidos en el circuito de distribución, destinados a los establecimientos de acogida de animales de compañía; una circular del Ministerio de Medio Ambiente (1999) y las directrices 2002 del Ministerio de Sanidad excluyeron del ámbito de aplicación de la normativa sobre residuos los desechos alimentarios procedentes de la industria agroalimentaria destinados a la producción de piensos.

aportaciones más relevantes se refieran al “fin de la condición de residuo”, la Sentencia *Sappi* (2020)<sup>38</sup>, que analiza la consideración jurídica de los lodos de depuradora obtenidos en una fábrica de papel y empleados luego como combustible en la misma mediante incineración, pues consagra, como no podía ser de otra forma, el carácter excluyente de la calificación jurídica de subproducto y residuo.

El juez remitente quería saber si dichos lodos, procedentes del tratamiento de las aguas residuales generadas en la planta, podían considerarse “subproductos” pero el Tribunal de Justicia consideró improcedente analizar esa cuestión dado que previamente había concluido que eran residuos y estas dos figuras, conforme a la regulación de los subproductos en la Directiva 2008/98, tienen carácter excluyente (art. 5). Según la Sentencia (FJ. 71):

*“En estas circunstancias, y dado que, como se desprende del tenor del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, la condición de «subproducto» y la condición de «residuo» se excluyen mutuamente, no procede examinar si los lodos controvertidos en el litigio principal deben calificarse de «subproductos» en el sentido de dicha disposición.”*

El caso más reciente, *Porr Bau* (2022)<sup>39</sup>, contiene aportaciones de calado. Se analizaba la calificación jurídica conforme a la Directiva 2008/98, en su versión original, de la tierra excavada no contaminada que suministró una empresa constructora de Austria a varios agricultores para mejorar sus parcelas nivelándolas y aumentando la superficie. Las autoridades de dicho país habían calificado ese material como residuo pero el juez remitente entendía que el mismo podría haber dejado de serlo conforme al Derecho europeo (“fin de la condición de residuo”). Además, tenía dudas sobre la compatibilidad de la regulación interna de la figura del “fin de la condición de residuo” con el Derecho europeo, pues era más restrictiva, al incluir requisitos formales no previstos en el art. 6 de la Directiva 2008/98 y que nada tenían que ver con la protección ambiental (obligaciones de registro y documentales).

El Tribunal de Justicia, sin embargo, recondujo el conflicto a la eventual consideración del material como subproducto pues consideró que el mismo nunca había llegado a ser residuo.

El litigio trae causa, en efecto, de la desestimación de la solicitud de la empresa de inaplicación de la tasa que grava el uso de residuos en Austria a la tierra. La Administración entendía que era un residuo debido a que no se había utilizado todavía como materia prima secundaria y al incumplimiento de dos requisitos

<sup>38</sup> STJUE de 14 de octubre de 2020, C-629/19

<sup>39</sup> STJUE de 17 de noviembre, C-238/21

formales para la pérdida de tal condición no previstos en la Directiva (registro y documentales).

El Tribunal de Luxemburgo, tras recordar el carácter excluyente de la condición de residuo y de subproducto, ordenó al juez interno comprobar las circunstancias concurrentes para deducir si el operador pretendía desprenderse de la tierra aunque consideró que, más bien, existían indicios de lo contrario (contratos de obra con agricultores para remodelar parcelas; la reutilización no requería tratamiento previo; la obtención de suelo es una operación habitual de la actividad de construcción; etc). El material, en suma, no podía considerarse una carga para el operador y no existía riesgo de que se desprendiera del mismo dañando el ambiente, luego podía considerarse subproducto y no residuo.

La Sentencia termina considerando incompatible con la Directiva 2008/98 (art. 6) una normativa interna que, de una parte, condicione la pérdida de la condición de residuo al empleo directo del material como sustituto de materias primas y al cumplimiento de criterios formales no ambientales no previstos en la Directiva así como, en lo que más nos importa, obligue a considerar residuo un material que cumple los requisitos acumulativos determinantes de los subproductos en la Directiva 2008/98 (art. 5.1) y del que su poseedor ni quiere ni está obligado a desprenderse.

No existen todavía pronunciamientos sobre la regulación de los subproductos tras la reforma de la Directiva marco de residuos en 2018, que, como se ha señalado, obliga a los Estados a declarar como tales los materiales que cumplen los requisitos del art. 5.1.

## **4. LOS SUBPRODUCTOS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL**

### **4.1. Precedentes autonómicos**

El legislador estatal, como se ha adelantado, reguló por primera vez los subproductos en la derogada Ley 22/2011, de Residuos y suelos contaminados, que transpuso la Directiva 2008/98, aunque alguna Comunidad Autónoma ya había dictado normas en este campo y establecido procedimientos para declararlos.

Los desarrollos más tempranos e importantes corresponden a Cataluña, pues la, hoy derogada, Ley 6/1993, de Residuos, entre otras cosas, definió los subproductos y preveía su comercialización a través de la “bolsa de residuos”. Es importante advertir, desde este momento, que dicha definición, que, a día de hoy, se mantiene en los mismos términos, calificaba los subproductos como

residuos. En efecto, conforme al art. 3.3, letra b, de dicha Ley, son subproductos:

*“Los residuos que pueden utilizarse directamente como primeras materias de otras producciones o como sustituto de productos comerciales y que son recuperables sin necesidad de someterlos a operaciones de tratamiento”.*

Por su parte, el Decreto 93/1999, sobre procedimientos de gestión de residuos, estableció las normas de gestión de los subproductos (art. 29), esto es, la exoneración de los mismos de las obligaciones de control de la gestión de residuos (entre otros, el documento de aceptación), en caso de ser declarados como tales por parte de la Junta de Residuos.

El procedimiento de declaración era muy sencillo pues el productor debía remitir a la Junta de Residuos la copia del contrato de compraventa del subproducto y una memoria explicativa, que describiera el subproducto y su composición; el proceso receptor; y la materia prima a sustituir.

La obtención de la declaración, que tenía una vigencia temporal de cinco años, suponía la exoneración de la mayoría de obligaciones impuestas a los gestores de residuos (por ejemplo, las empresas receptoras no tenían que inscribirse en el Registro de gestores de residuos) aunque tanto las empresas productoras como las receptoras tenían que dejar constancia de la transferencia del subproducto en sus declaraciones anuales de residuos industriales.

Años más tarde, en 2003, se creó la “Bolsa de subproductos”, desvinculada de la “bolsa de residuos” y gestionada por la Agencia de Residuos de Cataluña, con la finalidad de poner en contacto a ofertantes y demandantes de subproductos. El vigente Texto Refundido de la Ley reguladora de los residuos de 2009 contiene la misma definición (art. 3.3, letra b) y regula el citado mecanismo de comercialización (art. 26.2)<sup>40</sup>.

Son muchas las declaraciones de subproductos dictadas en Cataluña durante las tres décadas transcurridas desde el reconocimiento legal de esta figura, antes y después de la aprobación de la Directiva 2008/98 y de la derogada Ley 22/2011, de Residuos y Suelos contaminados <sup>41</sup>. No obstante, la normativa catalana,

---

<sup>40</sup> El art. 26, titulado “Valorización de los residuos en el origen y en plantas externas”, establece, en su párrafo segundo: *La comercialización de los subproductos se puede llevar a cabo por medio de la bolsa de subproductos. Las transacciones de subproductos deben ser comunicadas a la Agencia de Residuos de Cataluña por las personas vendedoras y compradoras a los efectos de la declaración previa de subproducto. La Agencia de Residuos de Cataluña y las personas usuarias de la bolsa garantizarán la confidencialidad de los datos obtenidos.*

<sup>41</sup> Véase ALONSO BAGUÉ, Angel, (2004) “La gestión de residuos como subproductos en Cataluña, *Actas del V Congreso Nacional de Derecho Ambiental* : (in memoriam Raúl Brañes).

previa a dichas normas, suscita alguna cuestión relacionada con la definición de subproducto que contiene pues los considera residuo. Dicha consideración, en efecto, choca con la noción de subproducto que subyace en la norma europea y estatal básica así como con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que tiene establecido, como se ha visto, que los subproductos y los residuos son dos categorías jurídicas excluyentes. No parece que, en la práctica, puedan plantear grandes problemas, en la medida en que en la declaración previa que exige el ordenamiento catalán para gestionar subproductos la Administración valore el cumplimiento de las cuatro condiciones acumulativas establecidas en el Derecho europeo y estatal básico, pero induce a confusión.

Apenas existieron desarrollos normativos en este campo, previos a la Ley 22/2011, en otras Comunidades Autónomas. Cabe mencionar la, hoy derogada, Ley 10/2000, de residuos de la Comunidad Valenciana, que excluyó expresamente del concepto de residuo los subproductos, invocando, por cierto, el Derecho europeo<sup>42</sup>, aunque en este caso no llegó a establecerse ningún procedimiento declarativo.

De forma similar, en Galicia, la Ley 10/2008, de Residuos, vino a excluir los subproductos del concepto de residuo aunque tampoco estableció ningún tipo de intervención pública (declaración o autorización). Previamente, además, se había creado, como en Cataluña, la “bolsa de subproductos” (2005), si bien mediante una simple instrucción, cuyo preámbulo afirmaba, a diferencia de lo ocurrido en Cataluña, que los subproductos no eran residuos y que, por tanto, no se les aplicaba dicha normativa ni ninguna otra regulación específica salvo la aplicable con carácter general a los materiales de las mismas características<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> El concepto de residuo establecido en la Ley 10/2000, de Residuos y suelos contaminados de la Comunidad valenciana (art. 4 -letra a-) excluía expresamente “los objetos o sustancias residuales de un proceso de producción, transformación o consumo, que no tengan modificadas sus propiedades y características originales y que se utilicen de forma directa como producto o materia prima, sin someterse previamente a una operación de valorización o eliminación y sin poner en peligro la salud humana ni causar perjuicios al medio ambiente”. El Preámbulo indicaba que dicha exclusión respondía a la evolución del concepto de residuo en el Derecho europeo.

<sup>43</sup> Instrucción ITR/3/2005, de 27 de junio, por la que se aprueba la creación de la Bolsa de Subproductos de Galicia. El preámbulo establecía “En el proceso de producción, transformación o consumo de bienes y servicios, se producen materiales objetos o sustancias que pueden ser empleados de forma directa como sustitutos de una materia prima o de un producto en otro proceso productivo, y no tienen la calificación de residuos, estando fuera de las normas que los regulan. Estos materiales se denominan subproductos. La utilización de estos materiales para la producción de nuevos bienes es una buena práctica ambiental al reducir el uso de materias primas y reducir los residuos evitando su producción. El uso de los mismos no tiene que estar sujeto a más requisitos que los generales exigidos para la

#### 4.2. Los subproductos en la Ley 22/2011, de Residuos y suelos contaminados: un reconocimiento tardío e insuficiente a escala estatal

La Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados, se limitó, como ya se ha señalado, a incorporar, en su art. 4, las previsiones materiales de la Directiva 2008/98 sobre los subproductos, esto es, los cuatro requisitos que determinan la consideración de una sustancia u objeto resultante de un proceso de producción como subproducto y no como residuo (apartado primero); y a atribuir a la Administración estatal las competencias relativas a la consideración de las sustancias u objetos que cumplieran dichas condiciones (apartado segundo). En concreto, la evaluación y propuesta de aprobación se atribuyó a la Comisión de coordinación en materia de residuos; y la decisión final (declaración), al Ministerio de medio ambiente, mediante orden ministerial.

Esta solución (declaración estatal de subproducto) se justificó en la memoria de del Anteproyecto de Ley de residuos en la unidad de mercado y fue avalada por el Consejo de Estado<sup>44</sup>.

Además, la disposición transitoria primera de la Ley, titulada “subproductos”, estableció la aplicación temporal de los procedimientos administrativos preexistentes mientras no se pusieran en marcha los mecanismos estatales de evaluación y declaración de subproductos.

El procedimiento de declaración estatal nunca llegó a regularse formalmente, pero en 2017 se publicó, en la página web del Ministerio, el «Procedimiento para la Declaración de subproductos». Además, se creó el “Grupo de trabajo sobre subproductos”, con participación de representantes de las Comunidades Autónomas.

---

utilización de otros materiales de las mismas características, no siendo necesaria una regulación específica”.

<sup>44</sup> El Consejo de Estado afirmó, en su dictamen: “la decisión de cuándo una sustancia u objeto puede considerarse subproducto y, por tanto, no residuo, debe tomarse de forma única y ser aplicable en todo el territorio nacional. Otra cosa propiciaría una enorme dispersión en los regímenes jurídicos que entrarían en conflicto con las condiciones de igualdad en la competencia de los operadores económicos en el territorio nacional y produciría una fragmentación del mercado, no ya nacional, sino comunitario. Tal decisión – como se dice en la memoria y comparte el Consejo de Estado– solamente puede hacerse mediante una decisión única adoptada por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, si bien respetando la opinión de las Comunidades Autónomas como autoridades con competencias de gestión y ejecución en materia de medio ambiente”.

El procedimiento se venía desarrollando en dos fases<sup>45</sup>. La primera, centrada en el análisis de la consideración del material como subproducto a la luz de las cuatro condiciones legales, correspondía al citado Grupo de trabajo, que debía elevar una propuesta de informe al Pleno de la Comisión de coordinación en materia de residuos. En caso de ser favorable, dicho órgano podía proponer la elaboración de orden ministerial que estableciera las condiciones generales aplicables a dicho subproducto (uso, etc.). En una segunda fase, se notificaba la declaración a la Comunidad Autónoma en la que se genera el subproducto.

Tras la aprobación de la Ley 22/2011, de Residuos y Suelos contaminados algunas Comunidades Autónomas se limitaron a adecuarse a las nuevas previsiones sobre subproductos, remitiéndose en este tema a la normativa estatal y estableciendo mecanismos para remitir las solicitudes de declaración de subproductos a la Administración estatal. El mejor ejemplo es el Decreto 73/2012, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía (art. 6)<sup>46</sup>.

Un caso peculiar ha sido Baleares pues la Ley 8/2018, de Residuos y Suelos contaminados, alegando la pasividad de la Administración estatal a la hora de poner en marcha los mecanismos de declaración de subproductos a escala estatal, reconoce a la Administración autonómica la competencia para emitir dichas declaraciones. Su disposición adicional tercera, titulada “subproductos y fin de la condición de residuo”, en efecto, tras definir los subproductos establece las reglas básicas aplicables a estas declaraciones autonómicas, aunque no nos consta que se hayan producido mayores desarrollos.

En sentido contrario, la Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia, que poco antes de aprobarse la nueva ley estatal de residuos ha optado por dejar las declaraciones de subproductos en manos de la Administración estatal<sup>47</sup>.

La pasividad de la Administración estatal en el desarrollo normativo de los mecanismos de intervención pública en los subproductos ha supuesto, en suma, la pervivencia de procedimientos preexistentes a escala autonómica, como el de Cataluña, o su creación, como en Baleares. Esta duplicidad de intervenciones

---

<sup>45</sup> Sobre este procedimiento puede verse TEROL GÓMEZ, Ramón (2022).

<sup>46</sup> Las sustancias que no adquirieran la consideración de subproducto debían considerarse residuos (art. 6.2).

<sup>47</sup> La Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia (art. 8) se remite a la Ley estatal aunque impone obligaciones de registro cronológico de las cantidades gestionadas o utilizadas como subproducto. La disposición transitoria cuarta establece que las declaraciones de subproductos dictadas en Galicia podrán gestionarse conforme a su régimen jurídico hasta que sea aceptada o rechazada dicha condición a escala estatal.

ha posibilitado, en algún caso, decisiones contradictorias. Es el caso, por ejemplo, del fresado de mezclas bituminosas y pavimentos de hormigón en masa que disponía de autorización de la Xunta de Galicia, cuya solicitud fue informada desfavorablemente por la Administración estatal en 2017, debido al incumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 4.1 de la Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados<sup>48</sup>.

### **4.3 Estado de la cuestión tras la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados: el reconocimiento de la intervención autonómica**

Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, regula los subproductos en su art. 4, como la derogada Ley 22/2011, si bien este precepto es mucho más extenso pues no solo incorpora los nuevos requerimientos del Derecho europeo sino que se ocupa de nuevas cuestiones e introduce cambios, solventando algunas de las carencias de aquélla en este campo. Veamos las novedades de la legislación básica estatal de residuos en materia de subproductos.

La norma española, al igual que la Directiva 2008/98, sigue recogiendo los mismos (cuatro) requisitos sustantivos que condicionan el reconocimiento de una sustancia u objeto como subproducto (generación en un proceso de producción; posibilidad de uso sin necesidad de transformación; seguridad de su utilización posterior; y legalidad de dicho uso)<sup>49</sup>, pero añade, como no podía ser de otra manera, las nuevas exigencias de la Directiva 2018/851, esto es, los criterios aplicables deben garantizar un nivel elevado de protección ambiental y de la salud humana así como facilitar el uso prudente y racional de los recursos naturales. Lo único que se echa en falta es la exigencia de que los criterios determinantes de los subproductos sean detallados y la priorización de las prácticas reproducibles de simbiosis industrial en las normas sobre subproductos que promueve la Directiva.

---

<sup>48</sup> [Véase este enlace.](#)

<sup>49</sup> Los presupuestos determinantes del subproducto son, conforme al art. 4.1 de la Ley 7/2022, los siguientes: “a) Que se tenga la seguridad de que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente; b) Que la sustancia u objeto se pueda utilizar directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial habitual; c) Que la sustancia u objeto se produzca como parte integrante de un proceso de producción; y, d) Que el uso ulterior cumpla todos los requisitos pertinentes relativos a los productos y a la protección de la salud humana y del medio ambiente para la aplicación específica, y no produzca impactos generales adversos para la salud humana o el medio ambiente.

La novedad más importante de la nueva regulación estatal es, sin duda, el reconocimiento de la competencia de las Comunidades Autónomas para autorizar subproductos (Alenza García, 2020; Terol Gomez, 2022), pues la normativa anterior, como se ha visto, solo preveía declaraciones estatales. Lo que hace la nueva norma estatal es diferenciar entre la intervención pública particular en los subproductos (autorizaciones para un uso o actividad concreta) y la aprobación de los criterios generales aplicables a un concreto subproducto, es decir, los requisitos técnicos.

La primera (autorización para un uso o actividad concreta) parece corresponder a las Administraciones autonómicas (art. 4. 3) mientras que la segunda (declaración general como subproducto) se reserva a la Administración estatal y tiene alcance en todo el territorio estatal (art. 4.5)<sup>50</sup>.

En cuanto a las autorizaciones autonómicas, la Ley 7/2022 tiene en cuenta la localización de las actividades o procesos de origen y de destino ya que pueden estar en distintas Comunidades Autónomas. En este último caso, se permite a la administración de destino oponerse a la autorización del mismo, mediante un informe vinculante, que debe emitirse en el plazo de un mes y justificarse, siendo el silencio administrativo positivo.

Es importante destacar, en esta misma línea, la posibilidad que se reconoce a la Administración estatal de oponerse a la declaración o autorización autonómica del subproducto, mediante informe desfavorable, en el procedimiento de autorización. El art. 4 de la Ley 7/2022, nos dice:

*“No será posible aprobar como subproducto una sustancia u objeto que haya sido informado desfavorablemente por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de conformidad con el apartado 5, siempre y cuando no cambien las condiciones que hicieron desfavorable la resolución inicial.”*

Hay que destacar que en este supuesto, como ha señalado ALENZA<sup>51</sup>, la imposibilidad de autorizar el uso del subproducto no es absoluta, ni eterna, pues algún cambio en los factores determinantes de la desestimación permitirán obtenerla más adelante.

---

<sup>50</sup> El Consejo de Estado, en su dictamen sobre el Anteproyecto de Ley (196/2021, de 15 de abril), no apreció ningún problema en el nuevo sistema de intervención pública. Según el órgano consultivo: “Este precepto articula una solución adecuada, al permitir declaraciones por parte de las autoridades autonómicas de una sustancia como subproducto para usos concretos, y regula luego la posibilidad de que, por parte de las autoridades estatales, se haga una declaración que tenga alcance general”.

<sup>51</sup> ALENZA GARCÍA, 2020: 51.

Las declaraciones o autorizaciones autonómicas de subproductos tienen, por tanto, un alcance territorial limitado (comunidad autónoma de origen) y, en caso de ser diferentes y no existir oposición, la de destino. Además, las autorizaciones autonómicas de subproductos solo tienen validez para el uso autorizado en la actividad o proceso industrial de destino.

En todo caso, las autoridades autonómicas quedan obligadas a informar a la Comisión de Coordinación en materia de residuos sobre las autorizaciones o de subproducto que concedan (art. 4.4) y pueden solicitar su declaración a escala estatal.

En cuanto a la declaración estatal de subproducto, la Ley 7/2022 ha establecido solo reglas esenciales como la atribución de la competencia al Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico; o el alcance de la declaración en todo el territorio nacional, dejando en manos de ulteriores desarrollos reglamentarios los criterios de evaluación y la concreción de los trámites procedimentales (art 4.2). Lo único que nos dice la Ley sobre este procedimiento estatal es la posibilidad de inicio tanto de oficio como previa solicitud de las Comunidades Autónomas que hayan autorizado un subproducto. Según la página web del Ministerio el procedimiento de declaración estatal ya no podrá iniciarse a instancia de los operadores económicos interesados, como ocurría durante la vigencia de la Ley 22/2011.

Debe destacarse, respecto de la incoación de oficio del expediente de declaración estatal de subproducto, el reconocimiento expreso, en aras no solo de fomentar el empleo de subproductos sino sobre todo de salvaguardar la unidad de mercado, de iniciarlo en caso de considerarse necesario una declaración para todo el territorio estatal o a la luz del análisis de las autorizaciones autonómicas. En este caso, la norma estatal exige, si hay normas divergentes, tomar como punto de partida las que ofrezcan mayor grado de protección ambiental y de la salud humana, al igual que la Directiva (art. 4.5. letra a).

Otra previsión procedimental es la obligación de notificar a la Comisión Europea la incoación del procedimiento de declaración de los subproductos conforme a la normativa aplicable en materia de remisión de información técnica a las Instituciones europeas.

El legislador básico estatal termina recordando que las medidas, estatales y autonómicas, que se adopten sobre subproductos no obstan la aplicación de otras normas sectoriales relacionadas, como el vigente Reglamento europeo que regula el transporte de residuos (arts. 28, 50.4 bis; y, 50.4 ter); la legislación de

sustancias y mezclas químicas (REACH); o, la normativa reguladora de la comercialización de productos (art. 4.6).

El régimen jurídico de los subproductos se completa con las exigencias de transparencia y suministro de información (art. 4.4). Las entidades o empresas que generen subproductos deben llevar el archivo cronológico de subproductos regulado en el art. 64.2 de la Ley 7/2022, que deberá recoger la naturaleza, cantidades producidas y gestionadas como subproducto y su destino; y las que utilicen subproductos, deben llevar un registro cronológico de su naturaleza, cantidades utilizadas y procedencia. Además, las declaraciones de subproductos, una vez autorizadas, deben inscribirse en el Registro de Subproductos del Sistema electrónico de Información de Residuos previsto en el art. 66.

A estas reglas hay que añadir las previsiones sobre la vigencia temporal de las autorizaciones preexistentes y de las solicitudes en tramitación cuando entró en vigor la Ley 7/2022 (disposición adicional primera). En cuanto a lo primero, se consagra la vigencia de dichas autorizaciones hasta su caducidad, que será, como máximo de cinco años, en caso de no haberse previsto plazo; o su autorización conforme a las previsiones de la nueva ley. En cuanto a las solicitudes en tramitación, se permite a los solicitantes optar por continuar el procedimiento o presentar una nueva solicitud ante la correspondiente Comunidad Autónoma, en cuyo caso, el Ministerio debía trasladar toda la documentación a la respectiva Comunidad Autónoma.

Todavía no se han producido los desarrollos reglamentarios previstos (procedimiento de declaración de subproducto, Registro de Subproductos, etc.).

Las normas autonómicas más recientes en materia de residuos apenas se han ocupado de esta autorización autonómica de subproductos, como, por ejemplo, la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunidad Valenciana, cuyo art. 4, titulado “subproductos”, se remite en este punto a la Ley estatal y solo atribuye a la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular el desarrollo de las competencias en materia de subproductos. Otro caso similar es la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía (art. 33).

## **5. CONCLUSIÓN**

El reconocimiento jurídico como subproductos – en lugar de residuos- de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos industriales o en la actividad agraria que no plantean riesgos ambientales o para la salud puede

contribuir, sin duda alguna, a reducir la cantidad de residuos a gestionar así como la dependencia de la Unión de materias primas foráneas. El objetivo último de los recientes desarrollos normativos de esta figura en el Derecho europeo e interno es la creación de mercados para estos materiales recuperados.

Esta categoría jurídica se reconoció hace más de diez años, junto al “fin de la condición de residuo”, en el Derecho positivo europeo (Directiva 2008/98) y estatal básico (Ley 22/2011, de Residuos y Suelos contaminados) pero se ha avanzado poco en esta materia. A escala europea no se ha dictado todavía ninguna norma sobre subproductos y, en nuestro país, tan solo se ha regulado el uso de cuatro subproductos. Y aunque ni siquiera se ha regulado formalmente el procedimiento estatal de evaluación, el Ministerio para la Transición ecológica y el Reto Demográfico ha evaluado alrededor de cuarenta solicitudes, se han autorizado el uso de pocos subproductos a escala estatal pues muchas han sido informadas desfavorablemente por incumplir alguna de las condiciones legales.

La modificación de la Directiva marco de residuos en 2018 debida al paquete normativo de economía circular de la Unión Europea ha supuesto un avance sustancial pues ha pasado de permitir a los Estados el reconocimiento de los subproductos que cumplieran los requisitos legales a obligarles a hacerlo y a establecer las bases para que la Comisión europea dicte normas armonizadas en la materia (art. 5).

Los desarrollos de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, son, asimismo, destacables. Desde la perspectiva competencial se reconoce, por vez primera, a las Comunidades Autónomas la posibilidad de autorizar los subproductos que cumplan las condiciones, si bien solo para usos o instalaciones concretas.

No obstante, son muchas las cuestiones que requieren ser reguladas a escala estatal y autonómica si realmente se quiere avanzar en el empleo de los subproductos industriales, como los criterios de evaluación; el procedimiento de registro; o sobre todo, los propios procedimientos estatales y autonómicos de declaración de subproductos.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, José Francisco. El concepto jurídico de residuo y sus clases. *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, n. 38, 2017.

- La economía circular en el Derecho ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. especial 102/2, 2020. Disponible en:

[https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/06/2020\\_06\\_Suplemento-102-2-Junio.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/06/2020_06_Suplemento-102-2-Junio.pdf)  
(Fecha de último acceso 19-12-2023).

- Objeto y finalidad de la nueva ley de residuos: Los conceptos de residuo, de subproducto y de fin de la condición de residuos (arts. 1 a 6). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. extra. 21, 2020.

ALONSO BAGUÉ, Angel. La gestión de residuos como subproductos en Cataluña. En: *Actas del V Congreso Nacional de Derecho Ambiental*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters – Aranzadi, 2004.

BLAZQUEZ ALONSO, Noemí. Subproducto y fin de la condición de residuos: elementos clave para una economía circular. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. especial 102/2, 2020. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/06/2020\\_06\\_Suplemento-102-2-Junio.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/06/2020_06_Suplemento-102-2-Junio.pdf)  
(Fecha de último acceso 19-12-2023).

MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II. Madrid: Trivium, 1991.

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

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Cuadrar el círculo. El complejo equilibrio entre el impulso de la economía circular y unas reglas de mercado expansivas. *InDret*, n. 3, 2019, pp. 1-29.

PERNAS GARCÍA, Juan José. Doctrina el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el concepto comunitario de residuo. Comentario a la Sentencia de 18 de abril de 2002. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 64, 2002.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “Fin de la condición de residuo” y economía circular en el Derecho europeo. En: REVUELTA PÉREZ, Inmaculada (coord.); OCHO MONZO, Josep (dir). *Economía circular y Responsabilidad Social*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters – Aranzadi, 2021, pp. 91-118.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. Ámbito de aplicación de la Ley 22/2011, de Residuos y Suelos contaminados. En: BLASCO HEDO, Eva (coord.). *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*. Madrid: Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), 2013.

- La ambiciosa Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Previsiones destacadas y algunas consideraciones. *Revista de Derecho VLex*, n. 215, 2022.

SADELEER, Nicolas de. Les déchets, les résidus et les sous-produits: Une trilogie ambiguë. *Revue du Droit de L'Union Européenne*, n. 31, 2004, pp. 457-497.

SANTAMARÍA ARINAS, Rene. A vueltas (todavía) con los conceptos jurídicos de residuo y residuos peligroso. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 21, 2002, pp. 177-206

- La intervención administrativa en el uso industrial de subproductos y materias primas secundarias. *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, n. 22, 2011.
- Aproximación jurídica a las medidas de la Unión Europea para la economía circular. *Ambienta*, n. 117, 2016.
- La economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n. 10, 2019, pp. 1-37.

SERRANO PAREDES, Olga. Una distinción con importantes consecuencias jurídicas: residuo, subproducto y materia prima secundaria. *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 42, 2008, pp. 146-201.

- La plasmación de criterios jurisprudenciales en la Directiva 2008/98/CE, de 19 de noviembre, sobre los residuos. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 16, 2009, pp. 145-153.

TEROL GOMEZ, Ramón. Los subproductos y el fin de la condición de residuo. Caracterización y régimen jurídico. En: TEROL GÓMEZ, Ramón (dir.). *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi, 2022.

VARGA PASTOR, Aitana de la. La incorporación de la economía circular en la legislación estatal de residuos a raíz de la Directiva (UE) 2018/851. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. especial 102/2, 2020. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/06/2020\\_06\\_Suplemento-102-2-Junio.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/06/2020_06_Suplemento-102-2-Junio.pdf) (Fecha de último acceso 19-12-2023).

# COMENTARIOS

Hércules Guardiola Bellés

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 04 de diciembre de 2023*

**“SOBRE LAS POTESTADES LEGALES DE LOS AGENTES DE MEDIO AMBIENTE PARA EL ACCESO E INSPECCIÓN EN FINCAS PRIVADAS NO CERRADAS TOTALMENTE. STSJ CLM 3308/2021 y STS 419/2023”**

“ON THE LEGAL POWERS OF ENVIRONMENTAL OFFICERS TO ACCESS AND INSPECT ON PRIVATE LANDS THAT ARE NOT FULLY ENCLOSED. STSJ CLM 3308/2021 and STS 419/2023”

**Autor:** Hércules Guardiola Bellés. Agente Medioambiental de la Generalitat Valenciana. Col·lectiu d'Agents Mediambientals de la Comunitat Valenciana (CAAMMCV)

**Doi:** <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00350>

**Fecha de recepción:** 04/10/2023

**Fecha de aceptación:** 10/10/2023

**Fecha de modificación:** 13/11/2023

**Fuentes:** Roj: STSJ CLM 3308/2021 - ECLI:ES:TSJCLM:2021:3308. [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha 339/2021, de 21/12/2021. Sala de lo Contencioso.](#)

Roj: STS 1431/2023 - ECLI: ES:TS:2023:1431. [Sentencia del Tribunal Supremo 419/2023, de 28/03/2023. Sala de lo Contencioso.](#)

**Resumen:**

Se expone en este comentario como dos sentencias sucesivas, dictadas respecto a un mismo proceso, por dos órganos judiciales de lo contencioso-administrativo, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha (TSJ CLM) y el Tribunal Supremo (TS), clarifican las condiciones legales en las que los/las

agentes con competencias en medio ambiente pueden acceder a fincas privadas, distintas al domicilio, para realizar inspecciones con plena validez jurídica. Las disquisiciones de ambos tribunales se centran en si es preceptiva la autorización judicial para la entrada a este tipo de terrenos, así como en qué circunstancias y momento estos mismos agentes deberían comunicar la inspección a la persona inspeccionada o a su representante, para dar cumplimiento al deber de comunicación establecido por el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA). Se acompañan estas disquisiciones centrales con planteamientos sobre la validez de la inspección si la entrada para realizarla se produce sin orden judicial ni autorización del titular estando la finca parcialmente vallada y existiendo vivienda en ella, lo que, por su parte, aporta claridad a los criterios de admisión judicial de diligencias de inspección practicadas en similares situaciones.

**Abstract:**

It is set out in this commentary as two successive rulings, handed down in the same case by two administrative courts, the High Court of Justice of Castilla la Mancha (TSJ CLM) and the Supreme Court (TS), clarify the legal conditions under which agents with environmental powers can enter private properties, other than the home, to carry out inspections with full legal validity. The disquisitions of both courts focus on whether judicial authorisation is required for entry to this type of land, as well as under what circumstances and at what time these same agents should communicate the inspection to the owner of the inspected property, in order to comply with the provisions on this matter in the Consolidated Text of the Water Law (TRLA). These central disquisitions are accompanied by questions about the validity of the inspection if the entry to carry out this inspection takes place without a judicial order or authorisation from the owner, when the property is partially fenced off and there is a dwelling on it, which in turn provides clarity to the criteria for judicial admission of inspection procedures carried out in similar situations.

**Palabras clave:** Agentes de medioambiente. Inspecciones. Acceso legal a propiedades privadas. Comunicación a la parte inspeccionada.

**Keywords:** Environmental agents. Inspections. Legal access to private properties. Communication to the inspected party.

**Índice:**

1. **Introducción**
2. **Breve exposición de los hechos enjuiciados**
3. **Recurso Contencioso-Administrativo**

- 3.1. Alegaciones presentadas en el recurso
- 3.2. Sentencia desestimatoria del recurso
- 3.3. Voto particular sobre el deber de comunicación
4. Recurso de casación y sentencia del TS
5. Comentarios sobre el alcance de las sentencias
  - 5.1. Las sentencias objeto de análisis, un referente para las inspecciones medioambientales
  - 5.2. Efectos jurídicos de la existencia de viviendas y domicilios en el interior de los terrenos inspeccionados
6. Conclusiones. Derecho de propiedad vs. derecho al medio ambiente

**Index:**

1. Introduction
2. Brief statement of the facts of the case
3. The contentious-administrative appeal
  - 3.1. Arguments put forward in the appeal
  - 3.2. Judgment dismissing the appeal
  - 3.3. Dissenting opinion on the duty to disclose
4. Appeal and judgment of the SC
5. Comments on the scope of the judgments
  - 5.1. The judgements analysed, a reference for environmental inspections
  - 5.2. The legal effects of the existence of dwellings and homes located on the inspected sites
6. 6. Conclusions. Right to property vs. right to the environment

**1. INTRODUCCIÓN**

Recurrida en vía judicial una resolución de sanción administrativa derivada de la inspección de agentes medioambientales fluviales a obras realizadas en zonas de dominio público y de policía, vinculadas al cauce de un arroyo, finalmente el litigio jurídico se centra en dirimir si la entrada de los agentes con competencias en medio ambiente a una finca privada para efectuar esta inspección se produjo conforme a derecho, dado que esta se realizó sin orden judicial y sin comunicación previa al responsable de las obras y propietario de la finca a la que se accedió. Tanto el Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, ante la que se presentó el recurso contencioso administrativo, como el Tribunal Supremo, ante el que se presentó recurso de casación, fallan que no abarca a los agentes de medioambiente la obligación de la autorización judicial que la [Ley 29/1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa](#) (art

8.6), establece para la entrada de personal de las administraciones públicas a lugares que de ordinario requieren el consentimiento de su titular<sup>1</sup>, salvo que se trate de la entrada a un domicilio; así como que el precepto legal de aviso de la visita de inspección a la parte inspeccionada, que figura en el [Texto Refundido de la Ley de Aguas \(art. 94.3\)](#), y también en la [Ley de Montes \(art. 58.3\)](#), no debe interpretarse como requisito previo ineludible en todos los casos para dar validez jurídica al resultado de la inspección.

A estas dos conclusiones citadas (no necesidad de orden judicial y no obligatoriedad de comunicación al inspeccionado en todas las situaciones de inspección) que, como se acaba de indicar en el punto anterior, zanján definitivamente el pleito jurídico, se unen, no sin menor relevancia, las especificaciones aportadas por estos mismos tribunales sobre las inadmisiones de las alegaciones presentadas por la parte recurrente, referentes al entorno y condiciones en las que se llevó a cabo la inspección, ya que con ello se clarifica que situaciones y procedimientos inspectores no son susceptibles de impugnación directa. Así las alegaciones presentadas con el propósito de invalidar lo inspeccionado, consistentes en exponer que existía una vivienda en la finca y que la finca estaba vallada, no son admitidas como motivo de impugnación por el simple hecho de exponerlas ni por el mero hecho de existir.

Son estas, por tanto, a nuestro entender, unas sentencias de especial trascendencia teórica y práctica, ya que fijan y consolidan criterios interpretativos y, simultáneamente, criterios de actuación, en el ámbito de las diligencias de inspección medioambiental, aportando de esta manera la siempre necesaria seguridad jurídica para los inspectores y también para los inspeccionados, lo que, a su vez, debería redundar en una mayor y mejor actividad inspectora, y, por ende, en una mayor y mejor protección medioambiental.

## 2. BREVE EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS ENJUICIADOS

Un Agente Medioambiental del Servicio de Vigilancia del Organismo de Cuenca del Tajo accede a unos terrenos vallados para inspeccionar la realización de diversas obras en el ámbito del dominio público y de la zona de policía de un arroyo, consistentes en la instalación de diez farolas, plantación de arbolado y construcción de “cerramientos de hierro”, las cuales se habrían realizado sin la

---

<sup>1</sup> [Ley 29/1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Art 8.6](#): *Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la administración pública ...*

correspondiente autorización administrativa. El acceso para la inspección se realiza por un punto donde no existía continuidad del vallado. Tras la inspección el agente presenta denuncia por los hechos expuestos y recae sanción administrativa (3.300 €) de la Confederación Hidrográfica del Tajo sobre el autor de los mismos.

### 3. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

#### 3.1. Alegaciones presentadas en el recurso

Ante la resolución administrativa sancionadora, el denunciado eleva recurso contencioso administrativo al Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (TSJ CLM), argumentando básicamente:

- Que no se había dado consentimiento por parte del propietario de la finca, a los agentes medioambientales de cuenca, para que entraran en el interior de esta, puesto que no se encontraba allí en el momento de la inspección.
- Que el agente medioambiental que accedió no contaba con autorización judicial.
- Que en la finca existía una vivienda, y, por tanto, no se debería haber accedido, dado que “no puede accederse una propiedad privada cuando exista un domicilio”.
- Que el agente habría saltado la valla de la finca para poder entrar a su interior.
- Que según la [Ley 29/1998](#), Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se necesitaría autorización judicial para entrar a una finca privada ([art. 8.6](#)).

#### 3.2. Sentencia desestimatoria del recurso

El recurso presentado es desestimado por el TSJ CLM, ratificando así la imposición de las sanciones del organismo de cuenca. Basa el tribunal su fallo en los siguientes fundamentos:

- Se descarta que se produjera entrada en un domicilio.

*“Descartamos que se produjera la entrada en un domicilio, porque, en primer lugar, no se accedió a la construcción que la parte actora denomina vivienda, y, en segundo lugar, porque ni siquiera el recurrente dice que dicha vivienda constituyera su domicilio.”*

- Queda claro que el agente entró por lugar no cercado.

*“Con el citado testimonio del agente medioambiental denunciante se descarta que por el mismo se violentara el cerramiento o vallado de la finca con la finalidad de entrar en la misma. Queda claro que el acceso se realizó por un lugar en el que en aquel momento el paso se hallaba expedito por no existir tal cerramiento.”*

- No es este un caso en el que los agentes necesiten de autorización judicial.

*“No nos encontramos ante ese supuesto –el de la necesidad de que un juzgado autorice la entrada a un lugar que no es domicilio–, precisamente porque los agentes medioambientales están habilitados por la Ley para circular por cualquier lugar cuando estén en el ejercicio de sus funciones y con ocasión de ellas, a excepción de la entrada en domicilios.”*

### 3.3. Voto particular sobre el deber de comunicación

La sentencia contiene un voto particular formulado por uno de los magistrados del tribunal, quien considera que, efectivamente, el [art. 94.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas](#) (TRLA - RD-1/2001), autoriza a los agentes la entrada a una propiedad particular que no constituya domicilio, pero con comunicación al propietario de la finca inspeccionada o a su representante legal, hecho este que consta no había concurrido en este caso, por lo que entiende que no debían valorarse como prueba las actuaciones de inspección de los agentes fluviales.

## 4. RECURSO DE CASACIÓN Y SENTENCIA DEL TS

Disconforme con la sentencia del TSJ CLM, la parte sancionada presenta recurso ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (TS), y este, como ya había hecho el TSJ CLM, vuelve a centrar la cuestión litigiosa en el encaje legal del modo como se efectuó la entrada de los agentes inspectores a la finca inspeccionada: *el objeto del presente recurso [...] es determinar el alcance de las potestades de los agentes fluviales, en el ejercicio de las funciones de su cargo, para entrar en una finca particular.*

Sobre esta cuestión el Tribunal aporta en su sentencia las siguientes consideraciones:

- La potestad y condiciones de la entrada se recoge en el texto refundido de la ley de aguas.

*“Esa potestad está reconocida en el [artículo 94.3.a del TRLA](#), conforme al cual “En el ejercicio de su función, los Agentes Medioambientales destinados en las comisarías de aguas de los Organismos de cuenca tienen el carácter de autoridad pública y están facultados para: "a) Entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en los lugares sujetos a inspección y a permanecer en los mismos, con respeto en todo caso a la inviolabilidad del domicilio. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia a la persona inspeccionada o su representante, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones...”*

- Estas potestades provienen de lo regulado en la ley de montes para la guardería forestal.

*“Es indudable que la reforma pretendió asimilar las potestades de los Agentes de la Administración Hidráulica a las que se habían conferido año y medio antes a la guardería forestal en la [Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes](#). El precepto de la Ley de Aguas reproduce casi en su literalidad lo establecido en el [artículo 58 de dicha Ley](#) en relación a la comunicación que nos ocupa. Es lógica que, siendo funciones asimilables, en sus respectivos ámbitos de actuación los de unos y otros agentes, las potestades fueran también equiparadas.”*

- La entrada puede efectuarse sin previo aviso en toda propiedad (si no existe domicilio).

*“El precepto establece una regla general, la de que los agentes pueden entrar libremente en cualquier propiedad en el ejercicio de sus funciones, siempre que no exista edificación que constituya el ámbito del domicilio. Dicho acceso puede realizarse sin previo aviso y en cualquier momento. Es decir, y como regla general, en el ejercicio de sus funciones los agentes del Organismo de Cuenca pueden tener acceso a las propiedades privadas siempre que el ejercicio de esas funciones lo requieran.”*

- La entrada se comunicará a la persona inspeccionada si fuera el caso que estuviera presente en ese momento.

*“Al efectuarse dicha entrada, es cuando se impone que se deberá comunicar la entrada a la persona inspeccionada o su representante y aun en ese supuesto, siempre que considere el agente que esa comunicación no perjudique la actuación que se ejercita por el agente [...] Se suma a lo expuesto que el precepto lo que exige es comunicar ‘la presencia’, es decir, que los agentes ya están presentes para realizar la entrada, no en un momento anterior que exigiera esperar a realizar la comunicación.”*

- La comunicación de entrada no es solicitud de autorización, sino cortesía.

*“No es una solicitud de autorización de entrada, sino pura deferencia o cortesía, como dice el precepto mencionado. No quiere decirse con ello que la comunicación deba estar limitada a los supuestos en que la persona inspeccionada se encuentre necesariamente en la finca, deberá estar a los casos concretos que concurran.”*

- El tribunal constitucional ya rechazó la exigencia de orden judicial para entrada a finca privada.

*“La interpretación que se sostiene vendría avalada por la [sentencia del Tribunal Constitucional \(TC\) 214/2015, de 22 de octubre](#), dictado en recurso de inconstitucionalidad contra una normativa autonómica que en su regulación autonómica sobre Montes imponía la necesidad de que los agentes forestales debían solicitar la autorización judicial de entrada para cualquier tipo de propiedad, constituyera o no morada de una persona; criterio que rechaza el Tribunal de Garantías por considerar que la exigencia constitucional de la autorización judicial viene exigida en el artículo 18 de la Constitución para cuando se trata de acceder a un domicilio, no para cualquier propiedad privada que no tenga esa condición y, menos aún, cuando se trate de acceder a una finca sin edificación alguna. Y en esa argumentación estima la sentencia que, si el derecho fundamental tiene el mencionado alcance, los bienes jurídicos que subyacen en la normativa de Montes impide ese exceso de garantías, que podría afectar a dicha protección.”*

Y finalmente concluye: la comunicación al titular de la finca inspeccionada sólo es requerible si es posible realizarla directamente en el momento de la inspección.

*“... solo requiere la comunicación previa a la persona inspeccionada cuando dicha comunicación fuera posible realizarla directamente en el momento en que se practica la correspondiente diligencia, sin necesidad de que deba suspenderse la misma para realizarla; y, aun así, siempre que con esa comunicación no se perjudicara la diligencia que debiera practicarse. [...] no ha lugar al presente recurso de casación.”*

## 5. COMENTARIOS SOBRE EL ALCANCE DE LAS SENTENCIAS

### 5.1. Las sentencias objeto de análisis, un referente para las inspecciones medioambientales

Como ya apuntábamos en la introducción, la relevancia de las dos sentencias aquí comentadas radicaría en que en un plano teórico y general sus conclusiones fijan el sentido en el que se debe interpretar el articulado regulador de la inspección medioambiental que se contiene tanto en la Texto Refundido de la [Ley de Aguas \(art. 94.3\)](#) como en la [Ley de Montes \(art. 58.3\)](#); en que en un plano más práctico y concreto, descartan validez de impugnación a cada una de las alegaciones presentadas sobre las circunstancias específicas en las que se llevó a cabo la inspección aquí tratada; y en que, en su conjunto, conforman un marco de referencia “teórico-práctico” capaz de orientar sobre que situaciones, actuaciones, formas y procedimientos de inspección se pueden adecuar (o no) a la legalidad mencionada. Orientación, esta, de gran utilidad ante alegaciones de similar contenido que se pudieran esgrimir (y que de hecho se esgrimen) con

el fin de paralizar inspecciones de carácter medioambiental en su inicio o de impugnarlas durante el procedimiento administrativo o judicial resultante. Compilamos a continuación los principales referentes que se infieren de las sentencias:

- Los agentes de medioambiente no requieren de autorización judicial para acceder a una finca con acceso expedito con motivo de una inspección si en la finca no existe vivienda alguna.
- En caso de existir edificación en la finca la entrada a esta no estaría condicionada por la existencia de aquella, a no ser que constituya domicilio y quedara acreditada tal condición, en cuyo caso procedería valorar si la entrada requeriría de autorización judicial (sobre este aspecto véase el siguiente apartado 5.1).
- El acceso al interior de una edificación que de algún modo pudiera hacer las funciones de vivienda sí que estaría vedado, en todo momento y en cualquier caso, salvo que existiera autorización judicial, autorización del propietario o flagrante delito, como no podría ser de otra manera, pues este veto de acceso emana del precepto constitucional de la inviolabilidad del domicilio<sup>2</sup>.
- El deber de comunicación al propietario no debe entenderse como obligación de solicitud de autorización, sino más bien como deber de cortesía en el caso de que el titular de la propiedad o su representante estén presentes en la finca en el momento de la inspección<sup>3</sup>. Deber de cortesía que queda excusado si la comunicación de la intención de inspección, por parte de los agentes, pudiera perjudicar en algún modo el resultado de esta.
- La existencia del vallado no afecta a los requisitos para la entrada legal por parte del inspector si existe acceso practicable en algún punto del mismo y no se produce escalamiento ni se violenta este. En este mismo sentido también se había pronunciado la [Sala de lo Penal del TS en su Sentencia 54/2012](#), al entender que un vallado incompleto por uno de sus puntos no permite afirmar que se trata de un “lugar cerrado”<sup>4</sup>.
- Una vez se ha accedido a los terrenos, los agentes medioambientales están facultados para “cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesaria para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente [...] siempre que se notifique al titular o a su

<sup>2</sup> [Art. 18 de la Constitución Española /1978](#).

<sup>3</sup> [STS 419/2023](#) (objeto de análisis en este texto): *No es pensable que el Legislador, tras haber autorizado la entrada en la propiedad en cualquier momento y sin previo aviso, esté pensando que sin estar dicha persona en la finca deban los agentes, primero, suspender la actuación (con posible pérdida de su eficacia), para, en segundo lugar, localizara dicha persona en otro lugar y comunicarle la entrada.*

<sup>4</sup> [TS \(Sala de lo Penal\), Sentencia 54/2012](#), II Fundamentos Jurídicos, pto. decimooctavo: *Por otro lado, no resulta acreditada la afirmación del recurrente de que la finca estuviera vallada en todo su perímetro, pues en tal caso, no cabe hablar de "lugar cerrado".*

representante, salvo casos de urgencia, en los que la notificación podría efectuarse con posterioridad”.<sup>5</sup>

## 5.2. Efectos jurídicos de la existencia de viviendas y domicilios en los terrenos inspeccionados

Una análisis individualizado entendemos que merece la valoración que hacen ambos órganos enjuiciadores de la presencia en la finca de un edificio que pudiera hacer las veces de vivienda, en relación con las limitaciones a la inspección que pudieran resultar de tal presencia, por cuanto la existencia de una edificación en un terreno que se pretenda inspeccionar puede crear (y crea, como en el caso aquí tratado) una situación propicia a la confusión, al entender que el precepto constitucional de la inviolabilidad del domicilio, que condiciona el acceso al interior de este y de sus espacios asociados, es extensible y aplicable al acceso a toda la extensión de cualquier parcela que contenga una construcción con posibilidades de uso esporádico como vivienda. Una confusión de la que ya en 1991 advertía el Tribunal Constitucional que podía darse en dos sentidos: no toda propiedad privada puede incluirse bajo la protección que la Constitución prevé para el domicilio, como no todo lugar que queda fuera de las paredes que contiene el núcleo del domicilio debe quedar fuera de esa protección. [STC 149/1991](#):

*“Es cierto, como afirma el Abogado del Estado, que no puede incluirse sin más la expresión «terrenos de propiedad privada» dentro del campo semántico del «domicilio» al que la Constitución extiende su protección. Pero no lo es menos que tampoco es aceptable, sin más, la proposición inversa. Pues no se puede descartar «a priori» la posibilidad de que, dentro de un terreno de propiedad privada, existan uno o más lugares que merezcan la calificación constitucional de domicilio ni que, en determinadas circunstancias, la inviolabilidad que la Constitución predica de tales lugares deba extenderse más allá de las paredes que circunden su espacio nuclear»<sup>6</sup>.”*

Pues bien, en el caso que estamos exponiendo, del texto de las sentencias de los dos tribunales se desprende que el uso y naturaleza de la edificación presente en los terrenos inspeccionados influyó en la desestimación de la toma en consideración de la alegación por la que el recurrente pretendía presentar a la inspección practicada como viciada de nulidad, por el hecho de existir una vivienda en la finca. Ambos tribunales exponen de forma implícita que no surten los mismos efectos respecto a la nulidad pretendida si una vivienda es de uso esporádico como si lo es de habitual. Basta ver que el TSJ CLM no admite como motivo de impugnación de la inspección el mero hecho de la presencia

<sup>5</sup> Art. 94.3.a del TRLA y art. 58.3. de la Ley de Montes

<sup>6</sup> Sentencia 149/1991, de 4 de julio. Recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Título V, c) Artículo 101, párr. 2º.

en la finca de una vivienda (“lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas”, según la RAE)<sup>7</sup>, alegando que ni se manifestó, y ni mucho menos se acreditó que esta vivienda constituyera un domicilio (“lugar de residencia habitual”, también según la RAE); y que el TS centra el objeto del recurso en la potestad de los agentes para entrar libremente en las “fincas que no constituyen edificaciones destinadas a viviendas habitual”, para terminar avalando esa potestad. Es decir, de lo señalado parece desprenderse que para que el TSJ CLM entre siquiera a valorar si procede el requisito de autorización judicial para la inspección de una finca abierta debe anteceder que la edificación que pudiera haber en ella presente la condición de domicilio, y para que el TS cuestione la legalidad de la inspección por esa misma carencia de autorización judicial, la vivienda que pudiera haber en ella debería presentar al menos un uso habitual.

Cosa distinta es que se pretendiera entrar al interior mismo de la vivienda o a un espacio asociado a ella en su función de vivienda, o a un lugar utilizado como morada aunque fuera ocasionalmente, pero esta es una situación que no corresponde a estas sentencias ni a estos comentarios, aunque, para finalizar, por su relación con todo lo expuesto, y como un referente más a sumar a lo expresado en el anterior punto 5.1, transcribimos aquí un extracto de la [Sentencia 214/2015, del Tribunal Constitucional](#) en la que se abordaban estas mismas limitaciones en estos mismo contextos, con motivo del recurso de inconstitucionalidad que interpuso el Presidente del Gobierno de España contra la pretensión de la Asamblea de la Comunidad de Madrid de establecer la obligatoriedad de autorización judicial para que los agentes forestales de esa comunidad pudieran entrar de ordinario a los montes privados:

*“Con todo, no son enteramente descartables supuestos en los que dentro de un monte o predio forestal, que constituye sin duda un espacio abierto, excluido como tal de la garantía constitucional de inviolabilidad domiciliaria, pueda encontrarse un espacio físico susceptible de merecer la calificación de domicilio a los efectos del art. 18.2 CE; así ocurrirá en cuanto sirva de morada o habitación de una persona física en la que esta desarrolla su vida privada, incluso si es de forma esporádica, en cuyo caso, como establece el art. 58.3 a) de la Ley 43/2003, de montes, el acceso de los agentes forestales a dichos lugares para el ejercicio de sus funciones habrá de hacerse “con respeto, en todo caso, a la inviolabilidad del domicilio”, lo que puede comportar la necesidad de contar con el consentimiento del titular del espacio físico inviolable o bien con una autorización judicial de entrada.”*

---

<sup>7</sup> De lo expuesto en el texto de la sentencia puede concluirse que los dos tribunales (TSJ CLM y TS) se refieren a vivienda y domicilio con las primeras acepciones que a estos términos ([vivienda](#) y [domicilio](#)) les da la Real Academia de la Lengua Española (RAE), y que aquí hemos reproducido.

## 6. CONCLUSIONES. DERECHO DE PROPIEDAD VS. DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

El medio ambiente, un derecho de amplio reconocimiento social relativamente reciente, amparado en la Constitución Española de 1978, por su artículo 48, y la propiedad privada, un derecho de generalizado y consolidado reconocimiento social, también amparado en esta misma Constitución, por su artículo 33, constituyen dos derechos con rango constitucional, los cuales, por ello, deben quedar en todo momento salvaguardados por (y de) la legislación dictada y admitida dentro de este mismo orden constitucional, y siempre preservados de las prácticas que en incorrecta interpretación de esta misma legislación se pudieran realizar. La aplicación de los reiteradamente mencionados arts. [94.3 del TRLA](#) y [58.3 de la LM](#), facilitando las inspecciones medioambientales, frente a la aplicación del aludido art [8.6 de la Ley 29/1998](#) o del Capítulo I del Título VIII de la LECrim<sup>8</sup> (no mencionado en las sentencias), protegiendo la propiedad privada de intromisiones abusivas que se pudieran llevar a cabo por parte de la autoridad y sus agentes, es precisamente una de estas cuestiones que, afectando a los derechos constitucionales expuestos, necesitaban y necesitan, para una simultánea protección de estos, de un fino ajuste de interpretación autorizada que determine y fije la correcta aplicación de las normas aludidas en los asuntos litigiosos que se pudieran presentar, es decir, doctrina y jurisprudencia. Y esa doctrina y jurisprudencia en este asunto que estamos tratando nos ha venido a decir que el derecho constitucional de la propiedad privada y las potestades que histórica, social y legalmente se atribuyen y reconocen a sus titulares para vetar la entrada en ellas a cualquier persona, pueden quedar puntualmente limitadas no sólo cuando se esté ante un flagrante delito o se haya emitido una autorización judiciales para una entrada motivada, sino que cuando no se trate de domicilios o moradas y exista un punto de acceso expedito a la propiedad, la condición de funcionario con competencias en lo regulado por el Texto Refundido de la Ley de Aguas o en la Ley de Montes, también faculta para esa entrada y permanencia en su interior, aun sin previo aviso, para realizar cuantas diligencias de inspección resulten oportunas.

---

<sup>8</sup> [LECrim. CAPÍTULO I. De la entrada y registro en lugar cerrado.](#)

# LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo  
Carlos Javier Durá Alemañ

## Nacional

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de diciembre de 2023*

### [Real Decreto 787/2023, de 17 de octubre, por el que se dictan disposiciones para regular el sistema de trazabilidad, identificación y registro de determinadas especies de animales terrestres en cautividad](#)

**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. 263, de 3 noviembre de 2023

**Palabras clave:** Animales. Aves de corral. Apicultura. Ganadería. Agricultura. Distintivos. Información. Registros. Documentos. Sanidad.

#### **Resumen:**

Con el fin de crear un único marco normativo en el ámbito nacional en materia de identificación, registro y trazabilidad animal, en línea con la nueva normativa europea, el presente real decreto recoge los distintos sistemas de identificación y registro regulados hasta ahora en las normas específicas de identificación animal y de ordenación sectorial para los bovinos, ovinos, caprinos, porcinos, equinos, aves de corral, lepóridos y abejas, e incluye, además, especies para las cuales no existía hasta el momento ninguna normativa de este tipo, como son los camélidos, los cérvidos, las especies peleteras y las psitácidas, en virtud de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a las enfermedades transmisibles de los animales y por el que se modifican o derogan algunos actos en materia de sanidad animal y los reglamentos delegados y de ejecución que de él se derivan.

En esta norma se precisa que la existencia de animales que no cumplan con la normativa de identificación vigente o para los cuales el titular no pueda garantizar su trazabilidad podrá considerarse, por parte de la autoridad competente y en función de las circunstancias, un riesgo cierto y grave para la salud pública y animal.

El capítulo I determina las obligaciones de los titulares así como los componentes del sistema de identificación, registro y trazabilidad.

El capítulo II se ocupa de los medios de identificación, señalando las reglas generales acordes a la idiosincrasia de cada especie y los plazos dados para identificar a los animales según sus especies y las técnicas que han de seguirse, incluyendo las reglas para los códigos de identificación.

El capítulo III determina los documentos de identificación; el capítulo IV se refiere a los documentos que acompañan el movimiento de animales, documento de movimiento y certificado sanitario de origen; el capítulo V regula el libro registro de explotación, basado en la normativa europea; el capítulo VI regula las bases de datos informatizadas en este ámbito, incluyendo varios registros existentes y fijando plazos de comunicación de datos; el capítulo

VII disciplina la identificación de animales de otros Estados miembros y terceros Estados; y el capítulo VIII se ocupa de los controles y el régimen sancionador.

**Entrada en vigor:** 2 de enero de 2024.

**Normas afectadas:**

-Quedan derogadas, a la entrada en vigor de este real decreto, las siguientes disposiciones:

- a) El Real Decreto 1980/1998, de 18 de septiembre, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina.
- b) El Real Decreto 685/2013, de 16 de septiembre, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina.
- c) El Real Decreto 205/1996, de 9 de febrero, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies bovina, porcina, ovina y caprina.
- d) El Real Decreto 676/2016, de 16 de diciembre, por el que se regula el sistema de identificación y registro de los animales de la especie equina.
- e) Los anexos III, IV, XII y XIII del Real Decreto 728/2007, de 13 de junio, por el que se establece y regula el Registro general de movimientos de ganado y el Registro general de identificación individual de animales.
- f) El artículo 13 del [Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo.](#)
- g) El artículo 15 del [Real Decreto 637/2021, de 27 de julio, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las granjas avícolas.](#)
- h) El artículo 5 del Real Decreto 1547/2004, de 25 de junio, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones cunícolas.
- i) El artículo 4 del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas.
- j) El artículo 15 del del Real Decreto 360/2009, de 23 de marzo, por el que se establecen las bases del programa coordinado de lucha, control y erradicación de la enfermedad de Aujeszky. k) El artículo 32 del Reglamento de Epizootias, aprobado mediante Decreto de 4 de febrero de 1955.
- l) El apartado 3 del artículo 5 del Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino.

-Se modifican el Real Decreto 637/2021, de 27 de julio, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las granjas avícolas, y el Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, por el que se establecen normas de ordenación de las explotaciones apícolas.

El Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino, se modifica para acoger la nueva definición de explotaciones silvestres o semisilvestres de équidos.

La normativa que regula las bases de datos, RIIA y REMO, y el Registro general de explotaciones ganaderas (REGA), que conforman el Sistema Integral de Trazabilidad Animal (SITRAN), debe adaptarse a los cambios introducidos en la normativa de identificación. De esta manera, se modifican el Real Decreto 479/2004, de 26 de marzo, por el que se establece y regula el Registro general de explotaciones ganaderas, y el Real Decreto 728/2007, de 13 de junio, por el que se establece y regula el Registro general de movimientos de ganado y el Registro general de identificación individual de animales, con el fin de introducir a los camélidos como categoría de animales de producción y permitir registrar sus movimientos con base en su identificación individual.

**Enlace web:** [Real Decreto 787/2023, de 17 de octubre, por el que se dictan disposiciones para regular el sistema de trazabilidad, identificación y registro de determinadas especies de animales terrestres en cautividad.](#)

## Autonómica

### Comunidad Valenciana

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de diciembre de 2023*

#### [Decreto Ley 12/2023, de 10 de noviembre, del Consell, de derogación de la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible](#)

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

**Fuente:** Boletín Oficial de la Comunidad Valenciana número 9724, de fecha 14 de noviembre de 2023.

**Palabras clave:** Tasa turística. Estancia turística. Impuesto. Competitividad turística.

#### **Resumen:**

La [Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible](#), tiene como objeto la creación del Impuesto Valenciano sobre Estancias Turísticas (IVET), que grava la capacidad económica puesta de manifiesto por su estancia en determinados establecimientos turísticos situados en el territorio de la Comunitat Valenciana. La ley fija su objeto y finalidad, los elementos del impuesto, así como las normas de gestión en régimen de autoliquidación y la competencia sancionadora de la Agencia Tributaria Valenciana, así como el recargo municipal voluntario.

Hay que tener en cuenta que el turismo es un sector especialmente afectado por la coyuntura de las guerras, que está produciendo un importante impacto económico negativo en la economía europea y, por consiguiente, en la Comunitat Valenciana.

Esto podría hacer que la Comunitat Valenciana sea menos competitiva en comparación con otros destinos que no tienen esta carga adicional. Por tanto, imponer una tasa turística podría disuadir a los visitantes de elegir esta región como destino, lo que podría traer como consecuencia una disminución de los ingresos turísticos y, en última instancia, afectar negativamente a la economía y al empleo.

Queda justificada ya que el sector turístico tiene que enfrentar desafíos adicionales derivados de la incertidumbre económica ocasionada por factores como la inflación, el aumento de los costos de las materias primas y el conflicto en Ucrania que afectan a la capacidad de gasto de los viajeros y aumentan los gastos de los establecimientos turísticos. El aumento de los costos, que incluye energía, transporte, alimentación y salarios, impacta en los márgenes de beneficio del sector, pero aumentar las tarifas podría reducir la demanda y la facturación.

Este nuevo impuesto manda un mensaje a los mercados que no se corresponde con la realidad, porque la Comunitat Valenciana debe ser sinónimo de hospitalidad y de territorio tourist friendly, tal y como se refleja en los principios establecidos en la [Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana](#).

**Entrada en vigor:** El 15 de noviembre de 2023.

**Enlace web:** [Decreto Ley 12/2023, de 10 de noviembre, del Consell, de derogación de la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible](#).

## País Vasco

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de diciembre de 2023*

### [Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de movilidad sostenible de Euskadi](#)

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

**Fuente:** Boletín Oficial del País Vasco, número 224, de fecha jueves 23 de noviembre de 2023.

**Palabras clave:** Transporte. Contaminación. Participación pública.

#### **Resumen:**

Se entiende por movilidad sostenible el planteamiento integrado y multimodal que responda adecuadamente a las necesidades de la ciudadanía en materia de transporte de personas y mercancías. Tiene como finalidad reducir o minimizar el impacto de carácter ambiental y social existente en la actualidad.

Se trata de promover alternativas de transporte a los hábitos actuales de la ciudadanía que sean menos contaminantes, accesibles y que contribuyan a la cohesión territorial de forma integrada. Plantea como finalidad dotar a las administraciones de herramientas de planificación en materia de movilidad sostenible. que, entre otros, reduzcan de forma drástica la contaminación en las ciudades derivada del transporte.

La ley se distribuye en cinco capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. El capítulo I, sobre disposiciones generales, el ámbito de aplicación y los principios y objetivos de la ley, así como la distribución competencial entre las distintas administraciones públicas vascas con competencias en esta materia.

El capítulo II, sobre el fomento de la movilidad sostenible, sienta las bases para el ejercicio de las competencias y la definición de políticas en materia de movilidad sostenible. El capítulo III, expone las herramientas de planificación de las distintas administraciones públicas vascas y otros sectores de la sociedad.

El capítulo IV establece una serie de artículos a la promoción y fomento de la información y participación pública, estableciendo una serie de obligaciones para las administraciones en materia de información y difusión de información pública.

El capítulo V trata sobre los instrumentos de gestión de la movilidad, recogiendo menciones expresas al sistema tarifario, a la necesaria interoperabilidad de los títulos de transporte público, a la financiación de las políticas de movilidad y fiscalidad del transporte, y a los planes de servicios y las infraestructuras del transporte.

**Entrada en vigor:** El 24 de noviembre de 2023.

**Enlace web:** [Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de movilidad sostenible de Euskadi.](#)

# JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo  
Lucía Casado Casado  
Jaime Doreste Hernández  
Fernando López Pérez  
María Pascual Núñez  
Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa

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

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 07 de diciembre de 2023*

[Sentencia del Tribunal de Justicia \(Sala Cuarta\), de 23 de noviembre de 2023, por la que se resuelve la cuestión prejudicial en relación con la interpretación del artículo 4, apartado 1, letra e\) y 2, letra a\), de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental](#)

**Autor:** Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa. Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Navarra

**Fuente:** Asunto C-84/22

**Palabras clave:** Derecho a la información ambiental. Excepciones. Comunicaciones internas. Procedimientos de las autoridades públicas. Cosa juzgada.

### Resumen:

La cuestión prejudicial se plantea en el seno de un litigio entre *Right to Know*, una organización irlandesa sin ánimo de lucro, y el Primer Ministro irlandés en relación con una solicitud dirigida al Gobierno irlandés el 8 de marzo de 2016, por la que se solicitaba el acceso a todos los documentos relativos a las deliberaciones del Consejo de Ministros sobre las emisiones de gases de efecto invernadero de Irlanda mantenidas en reuniones celebradas entre 2002 y 2016 (en lo sucesivo, «solicitud de acceso a la información medioambiental de 8 de marzo de 2016»). Esta solicitud fue denegada el 27 de junio de 2016, a raíz de un procedimiento de revisión interno.

Esta decisión fue recurrida ante el Tribunal Superior irlandés que en sentencia de 1 de junio de 2018, consideró que la excepción artículo 4.1, letra e), de la Directiva para las «comunicaciones internas» de una autoridad pública era aplicable, dado que las reuniones del Gobierno irlandés debían asimilarse a tales comunicaciones, si bien esta excepción exigía ponderar el interés público atendido por la divulgación y aquel atendido por la denegación de la divulgación, que no figuraba en la decisión denegatoria del Gobierno por lo que la anuló y devolvió la solicitud al Primer Ministro para que la reexaminara.

Mediante decisión de 16 de agosto de 2018, el Primer Ministro, estimó la solicitud de aunque solo parcialmente y la solicitante impugnó la legalidad de esta decisión ante el Tribunal Superior.

La recurrente se opone a la calificación de los documentos solicitados realizada por el Tribunal Superior en su sentencia de 1 de junio de 2018, ya que la recurrente entiende que no procede aplicar la excepción establecida en el artículo 4.1, letra e), de la Directiva 2003/4, para las «comunicaciones internas», sino aplicar la fijada en el mismo artículo 4.2 a), para los «procedimientos» confidenciales de una autoridad pública.

El órgano jurisdiccional remitente considera que las reuniones del Gobierno podrían constituir «procedimientos» confidenciales y que de la lectura del artículo 4 de la Directiva 2003/4 no se aprecia claramente la línea divisoria entre las «comunicaciones internas» y los «procedimientos» confidenciales.

Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente señala que no es seguro que la asociación recurrente pueda cuestionar la calificación de los documentos como «comunicaciones internas» tal y como señala la sentencia de 1 de junio de 2018 que no fue recurrida y que dada la fuerza de cosa juzgada se opone, a que la asociación recurrente pueda alegar ahora que los documentos solicitados no están comprendidos en el motivo de denegación de acceso establecido para las «comunicaciones internas».

No obstante, a juicio del órgano judicial irlandés remitente, los jueces conservan una facultad de apreciación para autorizar que se proceda al nuevo examen de una cuestión en interés de la justicia, estableciendo un equilibrio entre los derechos enfrentados de las partes y, de forma más general, entre el derecho de acceso a la justicia y el interés público en que los litigios sean resueltos de forma definitiva, si bien tampoco puede excluirse una aplicación estricta la excepción de cosa juzgada solicitada por la parte demandada en el litigio principal.

#### Destacamos los siguientes extractos:

32. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4 de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que las actas de las reuniones formales del Gobierno de un Estado miembro están comprendidas en la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental establecida en su apartado 1, párrafo primero, letra e), para las «comunicaciones internas» o en aquella establecida en su apartado 2, párrafo primero, letra a), para los «procedimientos de las autoridades públicas».

36. (...) los Estados miembros pueden establecer, con arreglo al artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, que podrá denegarse una solicitud de información medioambiental cuando se refiera a «comunicaciones internas», teniendo en cuenta, no obstante, el interés público que implica la divulgación de la información solicitada.

37. Por lo que respecta al concepto de «comunicaciones internas», el Tribunal de Justicia ha declarado que el término «comunicación» se refiere a una información dirigida por un autor a un destinatario, entendiéndose que dicho destinatario puede ser bien una entidad abstracta, como los «miembros» de una administración o el «consejo de administración» de una persona jurídica, bien una persona concreta perteneciente a una de dichas entidades, como un empleado o un funcionario [[sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg \(Comunicaciones internas\), C-619/19](#), apartado 37].

38. Por su parte, el término «interna» se refiere a la información que no abandona la esfera interna de una autoridad pública, en particular cuando no ha sido divulgada a un tercero o no ha sido puesta a disposición del público [[sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg \(Comunicaciones internas\), C-619/19, EU:C:2021:35](#), apartado 42].

39. En el supuesto de que una autoridad pública posea información medioambiental que ha recibido de una fuente externa, esa información también puede ser «interna» si no ha sido o no debería haber sido puesta a disposición del público antes de su recepción por dicha

autoridad y si no abandona la esfera interna de esa autoridad después de su recepción por esta [sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicaciones internas), C-619/19, apartado 43].

41. En el caso de autos, la solicitud de acceso se refiere a actas de las deliberaciones del Gobierno que, según la información de que dispone el Tribunal de Justicia, pueden, en principio, estar comprendidas en el concepto de «comunicaciones internas». En efecto, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde realizar al órgano jurisdiccional remitente, en primer lugar, estas actas reflejan información intercambiada entre los miembros de una Administración y, por tanto, de una «autoridad pública», en segundo lugar, en la medida en que se reparten en el seno de dicha Administración, se trata de «comunicaciones» y, en tercer y último lugar, habida cuenta de su confidencialidad, establecida en el artículo 28, apartado 4, punto 3, de la Constitución irlandesa, esas actas no están destinadas a ser divulgadas al público y conservan, por tanto, su carácter «interno».

43. Por lo que se refiere al concepto de «procedimientos de las autoridades públicas», el Tribunal de Justicia ha declarado que el término «procedimientos» remite a las etapas finales de los procesos de toma de decisiones por las autoridades públicas, claramente designadas como procedimientos en el Derecho nacional y cuya confidencialidad debe estar dispuesta por la ley (véase, en ese sentido, la sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, apartados 63 y 64).

44. En el caso de autos, por lo que respecta a las actas de las deliberaciones del Gobierno, ha quedado acreditado que están comprendidas en el régimen de confidencialidad dispuesto en el artículo 28, apartado 4, punto 3, de la Constitución irlandesa. En cambio, la petición de decisión prejudicial no permite al Tribunal de Justicia determinar si las actas objeto de la solicitud de acceso de *Right to Know* reflejan las deliberaciones mantenidas durante la fase final de un proceso de toma de decisiones designado como un procedimiento por el Derecho irlandés. Si así fuera, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, dichas actas estarían comprendidas en el concepto de «procedimientos de las autoridades públicas».

45. Por lo tanto, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde realizar al órgano jurisdiccional remitente, no se excluye que, en el presente caso, se cumplan, a la vez, los requisitos de aplicación de la excepción al derecho de acceso establecida en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 y de aquella fijada en el mismo artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a).

46. A este respecto, procede señalar que no es posible una aplicación acumulativa de estas dos excepciones.

49. Además, las dos excepciones corresponden a dos regímenes jurídicos distintos.

50. La protección de las «comunicaciones internas» permite, en efecto, crear, en favor de las autoridades públicas, un espacio protegido para llevar a cabo procesos de reflexión y deliberaciones internas. Se trata de una excepción de alcance particularmente amplio que puede aplicarse en cada una de las etapas del conjunto de los trabajos de dichas autoridades. De ello se deduce que, para determinar si la denegación de acceso a la información sobre la que recae esta excepción está justificada, es preciso delimitar estrictamente la ponderación de los intereses en juego, a saber, los que se oponen a su divulgación y los que la justifican

[véase, en este sentido, la sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicaciones internas), C-619/19, apartados 50, 58.

51. En cambio, la excepción relativa a los «procedimientos de las autoridades públicas» solo se refiere a la información intercambiada en un marco muy específico. Permite a los Estados miembros proteger exclusivamente la información que se refiere a las etapas finales de los procesos de toma de decisiones de las autoridades públicas y que estas, debido a su carácter especialmente sensible, consideran que deben ser confidenciales. Por lo tanto, el ámbito de aplicación de esta excepción es preciso y limitado.

57. Habida cuenta del conjunto de consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 4 de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que

– la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de esta Directiva para las «comunicaciones internas» abarca la información que circula en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso a dicha información, no haya abandonado la esfera interna de tal autoridad, en su caso tras haber sido recibida por esta, y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de dicha recepción;

– la excepción establecida en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de dicha Directiva para los «procedimientos de las autoridades públicas» solo abarca la información intercambiada en el marco de las fases finales de los procesos de toma de decisiones de las autoridades públicas claramente designadas como procedimientos con arreglo al Derecho nacional y respecto de los cuales ese Derecho establece una obligación de confidencialidad;

y

– queda excluida la aplicación acumulativa de las excepciones al derecho de acceso establecidas, respectivamente, en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), y en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de esta misma Directiva, debido a que la segunda disposición, relativa a la protección de los «procedimientos de las autoridades públicas», prevalece sobre la primera, referida a la protección de las «comunicaciones internas».

Sobre las demás cuestiones prejudiciales relacionadas con el efecto de cosa juzgada de la sentencia no recurrida en su momento por la asociación recurrente:

69. (...) procede tomar en consideración los principios en los que se basa el sistema jurisdiccional nacional, tales como la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, apartado 101.

70. En el presente caso, ninguno de los elementos que constan en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia permite afirmar que en el ordenamiento jurídico irlandés no existen vías de recurso que garanticen de modo efectivo la protección de los derechos que la Directiva 2003/4 confiere a los justiciables.

71. Por el contrario, según se desprende de la redacción de la tercera cuestión prejudicial, interpretada a la luz de la información que figura en la resolución de remisión, en el marco

del procedimiento ante la High Court (Tribunal Superior), al término del cual esta dictó la sentencia de 1 de junio de 2018, Right to Know pudo invocar la infracción del artículo 4 de la Directiva 2003/4 y ese órgano jurisdiccional examinó su alegación. En particular, desestimó el argumento formulado por Right to Know con objeto de que se declarase que la información solicitada estaba cubierta por la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental establecida en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4, extremo que han confirmado Right to Know y el Primer Ministro en sus observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia.

72. En estas circunstancias, procede considerar que, en la medida en que, en virtud del Derecho irlandés, los fundamentos de Derecho de la sentencia de la High Court (Tribunal Superior) de 1 de junio de 2018 sobre la inaplicabilidad de esta última disposición gozan de fuerza de cosa juzgada, ese derecho no ha menoscabado la efectividad del Derecho de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 24 de octubre de 2018, XC y otros, C-234/17, EU:C:2018:853, apartados 55 a 57).

86. (...) procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda a cuarta que el artículo 6 de la Directiva 2003/4, a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece que el principio de fuerza de cosa juzgada impide a una persona que ha obtenido, en una primera sentencia, la anulación de una resolución por la que se denegó su solicitud de acceso a información medioambiental formular, en el marco de un litigio entre las mismas partes sobre la legalidad de una segunda decisión relativa a la misma solicitud de acceso, adoptada para dar curso a la primera sentencia, una alegación basada en la infracción del artículo 4 de la Directiva 2003/4, cuando tal alegación ha sido desestimada en la primera sentencia sin que ello aparezca en el fallo de esta y, ante la ausencia del recurso que hubiera podido interponer el solicitante de acceso, dicha sentencia ha adquirido firmeza. No obstante, en la medida en que las normas procesales internas aplicables lo autoricen, un órgano jurisdiccional nacional debe permitir a esa persona formular la referida alegación para que se restablezca, en su caso, la conformidad de la situación controvertida en el litigio principal con la normativa de la Unión.

#### Comentario del Autor:

Compleja sentencia interpretativa de dos de las excepciones al derecho a la información ambiental contenidas en el artículo 4 de la Directiva de acceso a la información ambiental. En ella el TJUE interpreta el alcance de la excepción relativa a las “comunicaciones internas” circunscribiéndola a la información que circula en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud, no haya abandonado la esfera interna de tal autoridad, y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de dicha recepción. Por otro lado, determina el alcance de la excepción relativa a “procedimientos de las autoridades públicas” señalando que sólo abarca la información intercambiada en el marco de las fases finales de los procesos de toma de decisiones de las autoridades públicas con arreglo al Derecho nacional y respecto de los que ese Derecho nacional establece una obligación de confidencialidad. En todo caso, ambas excepciones no son acumulativas respecto de una misma solicitud de información.

Por último, el TJUE en relación con la excepción de cosa juzgada de la normativa nacional no se opone a los principios de equivalencia y de efectividad, a pesar de que ello impida a una persona que ha obtenido, en una primera sentencia, la anulación de una resolución por la que se denegó su solicitud de acceso a información medioambiental formular, en el marco de un litigio entre las mismas partes sobre la legalidad de una segunda decisión relativa a la misma solicitud de acceso, adoptada para dar curso a la primera sentencia, una alegación basada en la infracción del artículo 4 de la Directiva 2003/4, cuando tal alegación ha sido desestimada en la primera sentencia.

**Enlace web:** [Sentencia del Tribunal de Justicia \(Sala Cuarta\), de 23 de noviembre de 2023, asunto C-84/22.](#)

## Tribunal Supremo (TS)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de diciembre de 2023*

### [Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2023 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 4053/2022, Ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso\)](#)

**Autora:** Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo (acreditada como Catedrática) de la Universitat Rovira i Virgili e Investigadora del *Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona* (CEDAT) y del *Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició Energètica* (IU-RESCAT).

**Fuente:** STS 4344/2023 - ECLI:ES:TS:2023:4344

**Palabras clave:** Aguas. Vertidos. Saneamiento y Depuración. Dominio Público Hidráulico. Obras de urbanización. Municipios.

#### **Resumen:**

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por la Confederación Hidrográfica del Júcar (Administración General del Estado) contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 31 de marzo de 2022. Dicha sentencia estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Pego contra la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Júcar de 19 de septiembre de 2018 —confirmada en reposición por otra de 14 de marzo de 2019—, por la que se imponía al Ayuntamiento de Pego una sanción de 3000€ por una infracción prevista y castigada en el artículo 116.3.f) del Real Decreto legislativo 1/2001, que aprueba el Texto Refundido de la ley de Aguas, así como la obligación de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico valorados en 12,53€.

La cuestión sobre la que el Tribunal Supremo considera que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si resulta precisa la recepción de las obras de urbanización, entre las que se incluyen las referidas a las instalaciones de saneamiento y depuración, para que el Ayuntamiento sea considerado responsable de los vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización sita en el término municipal o, por el contrario, si la no recepción de tales obras de urbanización puede ser causa de exoneración de dicha responsabilidad. A estos efectos, identifica como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación: el artículo 116.3 f) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas en relación con el artículo 25.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el artículo 48 del Anexo XI del [Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, que aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro](#); y ello en relación con los artículos 27 y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La Administración General del Estado sostiene que la competencia y consiguiente responsabilidad sobre vertidos no autorizados se halla en la esfera del ente local sancionado, sin que la no recepción de las obras de urbanización pueda ser causa de exoneración de dicha responsabilidad e invoca, a su favor, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla, Sección 3ª), de 19 de marzo de 2009 (rec. 648/2005); del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada, Sección 1ª), de 5 de noviembre de 2020 (rec. 746/2017); y del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 29 de noviembre de 2002 (rec. 121/2002).

Por el contrario, el Ayuntamiento de Pego, considera que, al no haberse producido la recepción por el Ayuntamiento de las obras de urbanización, entre las que se incluyen las referidas a las instalaciones de saneamiento y depuración, la obligación de mantener y conservar éstas seguía correspondiendo al promotor de la urbanización concernida, por lo que la responsabilidad sobre el vertido causante de la infracción correspondería, en su caso, a este último.

El Tribunal Supremo, en línea con lo sostenido por la Administración General del Estado, considera que ha lugar al recurso de casación interpuesto por la Confederación Hidrográfica del Júcar; declara sin valor ni efecto alguno la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 31 de marzo de 2022; y desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Pego contra la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Júcar, de 19 de septiembre de 2018 —confirmada en reposición por otra de 14 de marzo de 2019—, que se confirman por estar ajustadas al ordenamiento jurídico.

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

“(…) En efecto, desde al menos la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 2 de mayo de 1957 (también en los Textos Refundidos que la siguieron) y los reglamentos que la desarrollaron, nuestro Legislador fue consciente de la deficiente situación del urbanismo de la época en nuestro País, con la calamitosa situación de construcciones habitacionales sin las más elementales obras de urbanización o, por mejor decir, de los servicios que dichas obras de urbanización comportan. A ello se quiso poner remedio con la nueva Legislación de la época, entre otras medidas, mediante la exigencia legal de que no se podría acometer edificación alguna en tanto no estuviera plenamente acabada la obra de urbanización. Solo después de completada la urbanización las distintas fincas podrían considerarse como solar y solo en estos podría edificarse. No parece necesario extenderse en dicha premisa, que constituye la base de nuestro Derecho Urbanístico desde aquella primera Ley y los Textos Refundidos que la siguieron (…)

Esa exigencia está vinculada a la denominada recepción de la urbanización -supuesto normal de ejecución por los propietarios de los terrenos y mantenimiento por las Corporaciones Locales-, conforme a la cual, es el Ayuntamiento el que constata que la urbanización ejecutada está concluida y conforme a las previsiones del planeamiento -al Proyecto de Urbanización-, momento a partir del cual podrán autorizarse las edificaciones y, lo que es más trascendente para el debate que nos ocupa, cuando podrán utilizarse los servicios que dicha urbanización comporta, entre ellos los de saneamiento y alcantarillado (…)

No obstante lo anterior, que se corresponde con la normativa aplicable, bien es verdad, y la jurisprudencia deja constancia de ello, que ese esquema legal no siempre se observa con la

pulcritud que sería deseable y ese condicionante de la edificación y su utilización no siempre se respeta por quienes promueven la urbanización ni siempre se exige, en toda su pureza, por las Administraciones, y buena prueba de ellos son las denominadas recepciones tácitas de la urbanización o incluso la existencia de edificaciones ilegales que sin dichas obras de urbanización son utilizadas por sus propietarios (...)

En suma, es posible que sin la ejecución completa de la urbanización existan edificaciones que comporten su ilícita utilización, generando vertidos urbanos a cauces públicos. Esa situación patológica desde el punto de vista de las previsiones legales es indudable que generan no poca conflictividad desde el punto de vista que ahora nos ocupa, por cuanto, si bien es cierto que la ilegalidad del vertido solo debe serle imputable a quien ilegalmente utiliza una edificación no apta urbanísticamente para esa utilización, no es menos cierto que son los Ayuntamientos, como Administración actuante, los que tiene potestades para impedir dichas ilegalidades y el ordenamiento --la legislación en materia urbanística-- le confiere potestades suficientes para hacer cesar dichas ilegalidades, lo cual comporta que la omisión de dichas potestades da lugar a esa situación patológica. Es decir, podría pensarse que existe una actuación tolerante de tales vertidos al consentir los Ayuntamientos la existencia de urbanizaciones ilegales, en el sentido de no haber ejercitado las potestades administrativas que le confiere la normativa urbanística para el cese de dicha actuación.

En efecto, son los Municipios los que, como regla general, tienen asumida la ejecución del planeamiento y en esa potestad abarcan la de que solo cuando se den las circunstancias previstas en el planeamiento pueda autorizarse la ocupación de las edificaciones que resultaren procedentes, entre ellas, las de tener terminadas las obras de urbanización, sin que mientras tanto, no solo pueda, sino que deberá ejercitar las potestades que le confiera la normativa sectorial para evitar dicha utilización. Así se impone, a nivel de Legislación básica, en el artículo 11-5º del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, autorizándose en el artículo 50 las potestades necesarias para el cumplimiento de los deberes de los propietarios en relación con los deberes urbanísticos. Es cierto, como se pone de manifiesto en la interposición del recurso, que el artículo 25-2º-c) de la LRBRL dispone que es competencia de los Municipios "*la evacuación y tratamiento de aguas residuales*", pero a los efectos del debate que aquí se suscita, esa competencia va más allá, en cuanto se incardina en el proceso urbanístico, en concreto, en su ejecución, en el sentido de que esos servicios se incluyen en la preceptiva y completa obra de urbanización de los terrenos, como fase previa para la edificación y utilización de tales edificaciones.

Es decir, en tales supuestos de edificaciones autorizadas o permitidas sin tener completada la urbanización de los terrenos en que se asientan, es evidente que, aun cuando el vertido no lo haya autorizado el Ayuntamiento directamente y no podría considerársele, en principio, como responsable de la infracción, es lo cierto que dicha responsabilidad ha de imputársele, no ya tanto al vertido, en si mismo, sino en cuanto autorizó expresa o tácitamente la ocupación de edificaciones de manera ilegal, es decir, antes de que tuvieran concluida y recepcionada la urbanización. Dicha responsabilidad tiene como fundamento no la culpa in vigilando, en cuanto permitiera que se utilizara un saneamiento que no consta se hubiera concluido y recepcionado por el Ayuntamiento --en definitivas cuentas, que fuera conforme a las exigencias del planeamiento--, sino que se trata de una responsabilidad directa que emana de la pasividad municipal de autorizar la ocupación de unas edificaciones que carecen de las exigencias urbanísticas necesarias para dicha ocupación de las que, por cierto, no es solo el debate que ahora se suscita sobre vertidos, sino que trasciende a otras facetas de

edificaciones sin obras completas de urbanización, también realizar vertidos a su red de saneamiento público, sin que conste que dicha conexión estuviera ajustada a las exigencias que el mismo Ayuntamiento impuso desde el mismo planeamiento y las licencias que fueron concedidas, las cuales adquieren su pleno cumplimiento con la recepción de las obras de urbanización; sin que, mientras tanto, pueda considerarse lícita dicha utilización. Y es que no puede olvidarse que, siendo el titular de la concesión del vertido urbano, conforme a la normativa sobre dominio público hidráulico, es el Ayuntamiento el que asume, frente a la Administración hidráulica, que se adecúe a las condiciones impuestas, exigencia que refuerza la necesidad de no autorizar vertidos que alteren dichas condiciones con una prematura ocupación de las edificaciones que el planeamiento autoriza.

Así pues (...) si bien la responsabilidad municipal se inicia con la recepción formal de la urbanización, cuando un Ayuntamiento concede la correspondiente licencia para la construcción de edificaciones destinadas a viviendas y se autoriza tácitamente la ocupación, o no se evita dicha ocupación, antes de que se haya ejecutado plenamente la urbanización y se proceda a su recepción, es responsable dicho Ayuntamiento de los vertidos ilegales aun cauce público procedente de tales urbanizaciones y debe considerarse responsable de la infracción procedente” (FJ 3º).

“(...) en el presente supuesto nos encontramos con una anomalía en el proceso de ejecución del planeamiento (...) Pues bien, si hay algo nítido de tales actuaciones es que el Ayuntamiento autorizó, al menos tácitamente --se cuestiona en los procesos la posible recepción tácita de la obra de urbanización que el Tribunal rechaza--, la ocupación de las viviendas existentes en dicha urbanización. Si ello es así, es ese acto, esa pasividad municipal, la que constituye el origen de los vertidos, que ciertamente los hace la promotora de la urbanización, pero no ya por la inactividad de la Administración, sino por haber tolerado la utilización de unas edificaciones que requerían unas, al parecer, importantes obras de urbanización, entre ellas, las específicas instalaciones para la depuración de las aguas residuales de la misma urbanización. Es decir, el Ayuntamiento nunca debió autorizar la ocupación de las viviendas --lo cual generaban los necesarios vertidos-- y cuando tuvo conocimiento de dicha ocupación, su cometido no era el de requerir a la promotora la exigencia de completar la urbanización, sino excluir dicha utilización, ostentando potestades administrativas suficientes para dicho cometido. Pero es que, además de lo expuesto, no puede olvidarse que lo que se sanciona no es la mera existencia del vertido, sino que el mismo excede de las condiciones que se había impuesto por el Organismo de Cuenca para dicho vertido en la correspondiente concesión. Pues bien, la titular de la concesión solo era la Corporación Municipal, no la promotora de la urbanización, que era quien asumió con la Administración hidrológica que dicho vertido se haría conforme a unas limitaciones que no se han observado.

Y ante esas circunstancias y conforme a lo que se dispone en el artículo 28 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, en que se funda la Sala de instancia para su decisión, hemos de tener en cuenta que la cuestión se centra, no tanto en el título de imputación, que tanto es predicable de la promotora como del Ayuntamiento e incluso de los mismos usuarios de las edificaciones, que son los que real y directamente realizan los vertidos; sino que la cuestión ha de centrarse en la relación de causalidad entre el hecho constitutivo de infracción y el sujeto al que ha de ser imputado, materia examinada con gran amplitud en el ámbito del Derecho Penal pero que, a los efectos del debate que ahora nos ocupa, basta con sostener que lo procedente es acoger la teoría de la causalidad adecuada y no la de equivalencia de las condiciones.

Es decir, conforme a esta segunda teoría, procede imputar el vertido a la obligación de mantenimiento de la urbanización a la promotora, que deberá ser considerada responsable, que es lo que implícitamente considera la Sala de instancia; conclusión que no impediría subir en la causalidad y llegar, como se dijo, a los usuarios de las viviendas. Por el contrario, ha de concluirse que la causa determinante es la de haber autorizado el Ayuntamiento, expresa o tácitamente, la ocupación de unas viviendas que no tenían concluida la obra de urbanización conforme a las exigencias que imponía el planeamiento, entre ellas, las de unas instalaciones de depuración de aguas residuales autónomas, que debían conectarse a la estación general de depuración del Municipio; y todo ello con una clara vulneración de una de las más primarias exigencias de la ejecución del planeamiento que a él competía. Y muestra evidente de lo que se ha concluido es que la situación actual, de eximir al Ayuntamiento de esa obligación de evitar un vertido de tales características, para la que tiene importantes potestades, conduciría a la indeseable situación de que la promotora, por los escasos 3.070,50€ a que asciende la totalidad de las responsabilidades exigidas, mantendría el statu quo actual, poniendo de manifiesto que la prevención especial, propia de toda norma sancionadora, quedaría desdibujada” (FJ 4º).

### **Comentario de la autora:**

Esta Sentencia resulta de gran interés en orden a determinar a quién corresponde asumir la responsabilidad por vertidos derivados de una urbanización con obras de urbanización cuya recepción no se ha producido. Aun cuando, conforme a la normativa urbanística, mientras no se ejecuten las obras de urbanización no puede edificarse ni utilizarse, en su caso, las edificaciones y esta exigencia se vincula a la recepción formal de tales obras por parte del ayuntamiento correspondiente, lo cierto es que, en la práctica, se dan muchos casos en que, como en el resuelto en esta Sentencia, existen edificaciones que, sin la ejecución completa de las obras de urbanización y sin haberse producido su recepción por el ayuntamiento, son utilizadas por sus propietarios y generan vertidos urbanos a cauces públicos. Pues bien, en estos casos, el Tribunal Supremo entiende (como ya había hecho previamente en la Sentencia 1697/2022, de 20 de diciembre, que resuelve un asunto prácticamente idéntico) que es el municipio el responsable de la situación y puede ser sancionado por el Organismo de cuenca como causante del vertido. Por tanto, no se considera necesaria la recepción por parte de los ayuntamientos de las obras de urbanización para que puedan ser considerados responsables de las infracciones por vertidos ilegales a cauces públicos procedentes de urbanizaciones con obras de urbanización no recepcionadas. Así, el Tribunal Supremo deja clara la existencia de responsabilidad municipal por vertidos ilegales anteriores a la recepción de las obras de urbanización.

Es destacable también la argumentación utilizada por el Tribunal Supremo que, para llegar a esta conclusión, se centra, no tanto en el título de imputación (predicable de la promotora de la urbanización, del ayuntamiento e, incluso, de los mismos usuarios de las edificaciones, que son los que real y directamente realizan los vertidos), sino en la relación de causalidad entre el hecho constitutivo de infracción y el sujeto al que ha de ser imputado, lo que le lleva a acoger la teoría de la causalidad adecuada y no la de equivalencia de las condiciones. Para el Tribunal, la causa determinante es la de haber autorizado el ayuntamiento, expresa o tácitamente, la ocupación de unas viviendas que no tenían concluida la obra de urbanización conforme a las exigencias que imponía el planeamiento, entre ellas, las de unas instalaciones de depuración de aguas residuales autónomas, que debían conectarse a la depuradora municipal.

**Enlace web:** [Sentencia STS 4344/2023, del Tribunal Supremo, de 18 de octubre de 2023.](#)

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 21 de diciembre de 2023

[Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2023 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, número de recurso: 796/2022, Ponente: José María del Riego Valledor\)](#)

**Autora:** Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo (acreditada como Catedrática) de la Universitat Rovira i Virgili e Investigadora del *Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona* (CEDAT) y del *Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició Energètica* (IU-RESCAT).

**Fuente:** STS 4597/2023 - ECLI:ES:TS:2023:4597

**Palabras clave:** Planificación energética. Evaluación ambiental estratégica. Evaluación de impacto ambiental. Participación. Consultas a las administraciones públicas afectadas. Ayuntamientos.

**Resumen:**

Esta Sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Alcudia contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022, por el que se aprueba la Planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026 y la desestimación presunta del requerimiento previo contra dicho Acuerdo formulado el 19 de mayo de 2022. En este recurso intervienen como partes demandadas la Administración General del Estado y Red Eléctrica de España S.A.

El Ayuntamiento de Alcudia limita el recurso contencioso-administrativo exclusivamente a la planimetría que contiene el documento "*Planificación Energética. Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021-2026*", aprobado como Anexo por el mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros, en cuanto aprueba esa planimetría, referida al nuevo enlace entre la Península y Baleares. No se opone a dicho enlace, sino únicamente al lugar elegido para la entrada del enlace en Mallorca por la bahía de Pollença y el trazado terrestre hasta llegar a la subestación de Sant Martí. En su opinión, el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado es nulo porque la evaluación ambiental estratégica ordinaria realizada vulnera la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#), por las razones siguientes: a) la tramitación "*en paralelo*" del procedimiento sustantivo y del procedimiento ambiental (evaluación ambiental estratégica ordinaria) vulnera la regulación del procedimiento de evaluación ambiental, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en atención a la finalidad de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, establece que su iniciación debe producirse en la fase preliminar del borrador del instrumento de planeamiento y, en este caso, se denuncia la ausencia de indicación, en la fase de propuesta inicial, del lugar por el que el cable eléctrico entraría en Mallorca; b) el incumplimiento del trámite de consulta y audiencia al Ayuntamiento de Alcudia, lo que vulneraría la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; y c) la falta de motivación de la alternativa adoptada en cuanto al lugar de entrada del enlace eléctrico Península-Baleares por bahía de Pollença. Con fundamento en estos argumentos, el Ayuntamiento solicita que se estime el recurso y se declare nulo el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022 y la desestimación presunta del requerimiento previo, exclusivamente en cuanto al lugar de aterraje del cable eléctrico de la conexión Península-Baleares en la Isla de Mallorca por la Bahía de Pollença (t.m. de Alcudia) y, por tanto, declare nulos los mapas correspondientes referidos a Baleares.

Por el contrario, el Abogado del Estado, además de considerar que el requerimiento formulado por el Ayuntamiento de Alcudía era improcedente, señala, en primer lugar, que las normas jurídicas aplicables en la tramitación del plan exigen la audiencia de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, pero no de otras administraciones públicas; y en la tramitación ambiental, el trámite se amplía a “las administraciones públicas afectadas”, con un carácter más amplio, sin perjuicio de que pueda matizarse su alcance en consideración a la naturaleza del plan y a las actuaciones seguidas por la administración promotora. En segundo lugar, rechaza que se haya producido una tramitación en paralelo de los procedimientos administrativo y ambiental, y mantiene que el procedimiento ha incorporado la evaluación ambiental en una fase preliminar, pues en el trámite de audiencia se pusieron a disposición de los interesados tanto la propuesta de planificación como el estudio ambiental estratégico. En tercer lugar, no considera que la declaración ambiental estratégica vulnere el principio de interdicción de la arbitrariedad garantizado por el artículo 9.3 CE, pues se ha realizado de acuerdo con la Ley de evaluación ambiental. En consecuencia, solicita que se dicte una sentencia que desestime el recurso contencioso-administrativo, por ser conforme a derecho el acto impugnado.

Por su parte, Red Eléctrica S.A. alega que la demanda se sustenta sobre una premisa errónea, pues en la vigente Planificación Horizonte 2026 no se determina todavía el lugar de aterraje de la futura interconexión Península-Baleares ni, por tanto, los planos y esquemas gráficos que se recogen en dicha Planificación tienen la función de establecer ningún trazado vinculante en ese detalle. Además, en relación con la tramitación en paralelo de los procedimientos sustantivo y ambiental, insiste en la premisa errónea de la que parte la demanda, al confundir el alcance de la evaluación ambiental estratégica del contenido de la planificación con la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que la planificación incluye; y entiende que el instrumento adecuado para el análisis y discusión del trazado no es la evaluación ambiental estratégica, sino la evaluación de impacto ambiental. Sobre la alegación de la parte recurrente de incumplimiento del trámite de consulta y audiencia del Ayuntamiento de Alcudía, reitera que esta alegación parte del mismo error de raíz sobre el que pivota la demanda, que es que la planificación no determina el aterraje ni el trazado del cable de conexión Península-Baleares, por lo que, ante la falta de determinación de la ubicación de entrada del futuro cable de conexión, no era necesario consultar al ayuntamiento recurrente, dado que sus competencias no se verían afectadas, sin perjuicio de que, en el presente caso, se mantuvieran abiertas las consultas sustantiva y ambiental para el público en general, sin ser un requisito impuesto por la legislación vigente, por lo que la recurrente tuvo la oportunidad de intervenir y de interesarse en el procedimiento. Por último, respecto de la alegación de arbitrariedad de la declaración ambiental estratégica, por no haber justificación alguna acerca de la decisión adoptada, opone que no es objeto de la evaluación ambiental estratégica el análisis de detalle y valoración de las distintas alternativas que plantean en cada una de las actuaciones que comprenden los planes de desarrollo de la Planificación, ya que dicho trámite se dará posteriormente, dentro del alcance de las evaluaciones de impacto ambiental de los respectivos proyectos, cuando los emplazamientos y trazados hayan quedado determinados. Tomando como base estos razonamientos, solicita que se dicte una sentencia que desestime íntegramente el recurso interpuesto, con expresa condena en costas a la parte demandante, ex artículo 139LJCA.

El Tribunal Supremo, en línea con lo sostenido por la Administración del Estado y Red Eléctrica de España S.A., desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Alcudía.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Para resolver las cuestiones que plantea este primer motivo de impugnación es preciso hacer una referencia al diferente ámbito de los planes y proyectos y, en consecuencia, al diferente ámbito también sobre el que se proyecta la evaluación ambiental que se lleva a cabo en unos y otros, la declaración ambiental estratégica en los planes y la declaración de impacto ambiental en los proyectos.

El artículo 4 de la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#) señala que el objeto de la planificación eléctrica, como la aprobada por el acuerdo del Consejo de Ministros aquí impugnado, consiste en: i) prever las necesidades del sistema eléctrico para garantizar el suministro de energía a largo plazo y ii) definir las necesidades de inversión en nuevas instalaciones de transporte de energía eléctrica.

La planificación eléctrica presenta, por tanto, un carácter de amplitud y globalidad, al que resulta ajeno el detalle concreto de trazado cada una de las específicas instalaciones incluidas en ella, cuya determinación pertenece a los proyectos de desarrollo o ejecución de la planificación (...)

Esta Sala en ocasiones anteriores se ha pronunciado sobre el distinto objeto de la planificación general y los proyectos que la desarrollan, precisando que no es misión de la planificación alcanzar los aspectos concretos de trazados y emplazamientos de las instalaciones, sino que tales cuestiones con su correspondiente estudio de impacto ambiental, corresponden a los proyectos singulares comprendidos en la planificación, en los que habrá de llevarse a cabo el análisis de detalle, la identificación y valoración de las alternativas, el examen de los impactos locales y las medidas preventivas y correctoras.

Así, en la sentencia de 20 de marzo de 2012 (recurso 36/2010), sobre la conformidad a derecho del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de marzo de 2006, de aprobación de la revisión o actualización, para el período 2005-2011, de la planificación energética española correspondiente a los sectores de energía y gas, y a propósito de la incidencia del acuerdo impugnado respecto de unas parcelas agrícolas que podrían resultar afectadas por una instalación gasística prevista en la planificación, decíamos que no corresponde al documento de planificación la precisión o concreción de los elementos territoriales de una instalación, sino a las decisiones ulteriores, que serán las que pueden afectar directa e inmediatamente a los intereses del entonces recurrente (...)

En la sentencia de esta Sala de 30 de mayo de 2012 (recurso 449/2008), decíamos que correspondía a la resolución de aprobación de un proyecto concreto el establecimiento de los terrenos afectados por una determinada instalación gasística (...)

En el mismo sentido, la sentencia de esta Sala de 18 de enero de 2018 (recurso 4299/2015), atribuye a la planificación *"la naturaleza de instrumento de programación de la actuación administrativa y de los operadores que desarrollan su actividad en el ámbito del transporte y distribución de energía eléctrica"* y, de acuerdo con dicha naturaleza los documentos de planificación energética aprobados por el Consejo de Ministros *"describen los rasgos generales de las futuras infraestructuras e instalaciones cuya necesidad y prioridad e incluso urgencia se reconoce."*

De acuerdo con lo anterior, consideramos que el acuerdo de aprobación de la planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2006, impugnado en este recurso, no

es el marco adecuado para el análisis detallado de proyectos concretos, pues la misma y su correspondiente declaración ambiental estratégica se refieren al conjunto de la planificación de la red eléctrica del Estado, sin descender a la definición de trazados y emplazamientos de los proyectos concretos incluidos en la planificación.

5.- Aplicando dichos criterios al caso presente, llegamos a la conclusión de que el objeto del recurso, limitado por el Ayuntamiento recurrente al trazado del nuevo enlace entre la Península y Baleares, desde el punto de aterraje en la Bahía de Pollença hasta la subestación de Sant Martí, atravesando zonas pobladas y con valores patrimoniales y ambientales del término municipal de Alcudia, queda fuera y es ajeno al acuerdo impugnado de planificación de la red eléctrica Horizonte 2026.

En efecto, en el texto del documento de planificación no existe, porque como insistimos no es su objeto, ninguna referencia al posible trazado terrestre del nuevo enlace desde el punto de entrada en la isla de Mallorca, por la bahía de Pollença, hasta la subestación de Sant Martí, ni indicación alguna de las calles, parcelas, caminos y puntos geográficos concretos por los que habrá de discurrir el indicado enlace.

Sin embargo, si es cierto que en algunos mapas (solo en mapas, no en el texto) que obran en el anexo del Acuerdo impugnado, aparece la bahía de Pollença como lugar de entrada en la isla del nuevo enlace eléctrico, aunque de forma genérica y sin mayor precisión de un punto exacto, en vez de la alternativa de la bahía de Alcudia que defiende el Ayuntamiento recurrente, sin que exista mayor detalle del recorrido posterior del enlace desde el citado lugar de aterraje hasta la subestación de Sant Martí.

Sin embargo, a la vista de las consideraciones anteriores sobre el nivel de detalle de ubicación y trazado de las instalaciones propios de la planificación y los proyectos, consideramos que la referencia en los mapas del anexo del acuerdo impugnado a la bahía de Pollensa como lugar de aterraje del nuevo enlace, tiene un mero valor indicativo y carece de carácter vinculante.

Así está reconocido de forma expresa en el Estudio Ambiental Estratégico que, como antes se ha indicado, advierte que la planificación ni contempla ni, por tanto, evalúa los trazados y emplazamientos concretos de las instalaciones, pues en esa fase solo se conocen las subestaciones de origen y destino.

El carácter meramente indicativo del lugar de aterraje del nuevo enlace en la bahía de Pollensa que figura en los mapas del anexo del acuerdo impugnado resulta también evidente de los propios planos, que no efectúan ninguna precisión del punto geográfico exacto de aterraje en la citada bahía, y menos todavía del trazado que conduzca el nuevo enlace hasta su destino final en la subestación de San Martí” (FJ 4º).

“2.- El artículo 3.1 de la Ley 21/2013 establece como tramite preceptivo, en los casos de planes estatales, la consulta al órgano que ostente las competencias en materia de medio ambiente de la comunidad autónoma afectada, y no se discute, pues así consta en el expediente administrativo, que en el procedimiento de aprobación de la planificación fueron consultados e intervinieron la Consejería y otros organismos competentes en materia de medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Baleares.

3.- El Ayuntamiento recurrente considera, no obstante, que debió ser consultado de forma individual en la tramitación del procedimiento ambiental, en cumplimiento de las disposiciones de los artículos 19.1 y 22.1 de la Ley 21/2013 (...)

4.- En la sentencia de esta Sala de 17 de julio de 2023 (recurso 625/2022), hemos tratado de una alegación similar, formulada por otro ayuntamiento (el Ayuntamiento de San Roque, Cádiz), en relación con la falta de audiencia en la aprobación de la declaración ambiental estratégica de la misma planificación Horizonte 2006 aquí impugnada, que sostenía, como hace en este recurso el Ayuntamiento de Alcadia, que debía haber sido consultado en la fase de información pública del procedimiento ambiental, pues la planificación eléctrica aprobada, que insistimos es la misma que se impugna en este procedimiento, le hacía acreedor de una notificación individualizada en cuanto afectado por la interconexión eléctrica Península-Ceuta que se incluía en el plan impugnado.

La sentencia citada rechazó las alegaciones del ayuntamiento recurrente por las razones que hemos desarrollado en el fundamento jurídico anterior, al considerar que la planificación no es el marco para el análisis detallado de las instalaciones concretas y que la definición de trazados y emplazamientos se evalúan en los estudios de impacto ambiental del proyecto concreto, de lo que se sigue que en esta fase de planificación en la que nos movemos en este recurso no se ven afectadas de manera directa las competencias de las entidades locales.

Decíamos en nuestra sentencia de 17 de julio de 2023:

"...es obligado señalar que la evaluación ambiental a la que se refiere la presente controversia no viene referida a uno o varios proyectos concretos en los que el Ayuntamiento de San Roque pueda considerarse directamente concernido sino que se trata aquí de un documento de alcance mucho más amplio y general como es la declaración ambiental estratégica del Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021-2026.

*Siendo ello así, tiene razón la Abogacía del Estado cuando señala que no cabe considerar que se haya vulnerado en este caso el artículo 19 de la Ley 21/2013 por no haber sido consultado de manera específica el Ayuntamiento de San Roque; como tampoco fueron consultados los otros ayuntamientos que de alguna manera pudieran considerarse afectados por alguno de los concretos proyectos que se encuadren en el marco del citado Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021-2026.*

En la fase de planificación general a la que corresponde el instrumento al que nos venimos refiriendo, la interpretación del artículo 19.1 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, no puede llevar a considerar que la referencia a consultas a "las Administraciones públicas afectadas" implica la exigencia de que la consulta se dirija a todos y cada uno de los Ayuntamientos que puedan resultar afectados por cualquiera de los proyectos que vengan luego a encuadrarse en el marco del citado instrumento de planificación. De hecho, el propio Ayuntamiento recurrente admite en su demanda que "...la planificación eléctrica, en su consideración ambiental, no alcanza los aspectos concretos de las instalaciones" (apartado B/.I, fundamentos jurídicos materiales, de la demanda)."

5.- Para concluir sobre esta impugnación, cabe añadir otras dos consideraciones adicionales de la sentenciada esta Sala que acabamos de citar, que son de aplicación también en el presente caso, de un lado, que la evaluación ambiental estratégica fue sometida a la consideración de la Federación Española de Municipios y Provincias, representante institucional de las Administraciones Locales en sus relaciones con el Estado (disposición

adicional quinta de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local) y, de otra parte, que el ayuntamiento afectado pudo presentar alegaciones en la fase de información pública” (FJ 5º).

“1.- De acuerdo con los razonamientos expuestos en los fundamentos precedentes, este motivo de impugnación tampoco podrá prosperar, pues el acuerdo impugnado está motivado respecto de la necesidad del nuevo enlace eléctrico de interconexión Península-Baleares y respecto de la elección del punto de destino de la conexión, en el término municipal de Alcudía, que no se discuten en este recurso, sin que la motivación exigible deba alcanzar cuestiones ajenas a la planificación general aprobada, como son los aspectos concretos de la referida instalación del punto preciso de aterraje y del trazado exacto que haya de seguir la conexión entre el punto de entrada del nuevo enlace y su destino en la subestación de Sant Martí” (FJ 6º).

### **Comentario de la autora:**

Esta Sentencia del Tribunal Supremo, como otras precedentes (por ejemplo, las de 20 de marzo de 2012 —recurso 36/2010—, de 30 de mayo de 2012 —recurso 449/2008— y de 18 de enero de 2018 —recurso 4299/2015—), al hilo del examen del recurso contencioso-administrativo presentado por el Ayuntamiento de Alcudía contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022, por el que se aprueba la Planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026, contribuye a clarificar el diferente objeto de la planificación eléctrica y de los proyectos que la desarrollan; y, en consecuencia, el diferente ámbito sobre el que se proyectan la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental de proyectos. De este modo, deja claro que, por su amplitud y globalidad, a la planificación eléctrica no le corresponde determinar los aspectos concretos de trazados y emplazamientos de las instalaciones, cuestiones que habrán de analizarse en el marco de la evaluación de impacto ambiental de proyectos. En efecto, para el Tribunal Supremo “el acuerdo de aprobación de la planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2006, impugnado en este recurso, no es el marco adecuado para el análisis detallado de proyectos concretos, pues la misma y su correspondiente declaración ambiental estratégica se refieren al conjunto de la planificación de la red eléctrica del Estado, sin descender a la definición de trazados y emplazamientos de los proyectos concretos incluidos en la planificación” (FJ 4º).

También resulta interesante esta Sentencia desde la perspectiva de la participación en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica relativo a la Planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026, ya que se entra a analizar el alcance del trámite de consultas a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas recogido en el artículo 19 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Concretamente, se planteaba en este caso si el Ayuntamiento de Alcudía debía o no haber sido consultado durante dicho procedimiento. Al respecto, el Tribunal Supremo, siguiendo el mismo criterio fijado por la Sentencia de 17 de julio de 2023 (recurso 625/2022), considera que el Ayuntamiento no debió ser consultado de forma individual en la tramitación del procedimiento ambiental, por cuanto la planificación, en la medida en que no viene referida a uno o varios proyectos concretos, no es el marco para el análisis detallado de las instalaciones concretas y, en la fase de planificación, no se ven afectadas de manera directa las competencias locales. Por lo tanto, la referencia en el artículo 19.1 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, al trámite de consultas a las administraciones públicas afectadas no

determina la exigencia de realizar una consulta dirigida a todos y cada uno de los ayuntamientos que puedan resultar afectados por los proyectos que vengan luego a encuadrarse en el marco del citado instrumento de planificación. Además, el Tribunal Supremo también recuerda que la evaluación ambiental estratégica fue sometida a la consideración de la Federación Española de Municipios y Provincias y que el ayuntamiento afectado pudo presentar alegaciones en la fase de información pública.

**Enlace web:** [Sentencia STS 4597/2023, del Tribunal Supremo, de 25 de octubre de 2023.](#)

## Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

### Cantabria

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de diciembre de 2023*

#### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 6 de junio de 2023 \(Sala de lo Contencioso, Sección 1, Ponente: José Ignacio López Cárcamo\)](#)

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

**Fuente:** ROJ: STSJ CANT 714/2023 - ECLI:ES:TSJCANT:2023:714

**Palabras clave:** Planificación. Urbanismo. PGOU. Minería. Espacios forestales. Montes.

#### **Resumen:**

En esta sentencia, se abordan dos procesos acumulados relacionados con la anulación y oposición a la anulación de la resolución de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU) de 30 de enero de 2020, por la que se deniega la autorización para la explotación minera en el Monte de Utilidad Pública "Monte Agudedo", ubicado en suelo de especial protección de dominio público forestal.

La resolución impugnada tiene por basamento principal el artículo 112.2.f) de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. (LOTRUSCA), en virtud del cual la CROTU niega la autorización porque el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Valderredible no clasifica específicamente el suelo como de especial protección minera.

La sentencia analiza la interpretación de la CROTU sobre el inciso final del artículo 112.2.f) de la LOTRUSCA, en el sentido de que la actividad minera debe realizarse en suelo rústico especialmente protegido para esa finalidad. Se argumenta que esta interpretación podría contravenir el artículo 122 de la Ley de Minas.

La discusión se centra en la eventual clasificación del suelo como de especial protección minera y la ponderación de intereses económicos y medioambientales, ya que en el supuesto de autos nos encontramos con que la actividad minera pretende desenvolverse en un terreno inserto en el dominio público forestal, en concreto, en un Monte de Utilidad Pública.

La Sala razona que la aplicación mecánica el art. 112.2.f) de la LOTRUSCA impide autorizar la actividad minera en todos y cada uno de los montes de utilidad pública, en toda su extensión. Sin embargo, el artículo 507 del PGOU de Valderredible facilita la ponderación de intereses económicos y medioambientales mediante la autorización o concesión administrativas de la actividad minera, del órgano competente en materia de montes. Así, el artículo 507 cumple con el propósito del inciso final del artículo 112.2.f) de la LOTRUSCA de permitir la actividad minera en suelo rústico cuando los intereses económicos y sociales generales prevalecen sobre los valores medioambientales.

Consecuentemente, el Tribunal falla a favor de los demandantes, anula la resolución impugnada y respalda la viabilidad legal de la actividad minera en cuestión.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Al parecer de la Sala, el PGOU ubica bajo la clasificación "suelo de especial protección de dominio público forestal" todos los montes de utilidad pública, sin considerar el valor medioambiental concreto que cada uno posee y en la medida que lo hace.

Tal generalidad, si se aplica de forma mecánica el art. 112.2.f) de la LOTRUSCA, conduce a la imposibilidad de autorizar la actividad minera en todos y cada uno de los montes de utilidad pública, en toda su extensión; lo cual impide ponderar los valores en juego. Piénsese que junto con la protección del medio ambiente (art. 45), la Constitución, en su art. 40.1, manda a los poderes públicos, entre otras cosas, promover " las condiciones favorables para el progreso social y económico". Y que la actividad económica ocupa un lugar relevante en la Ley de leyes: dispone el art. 131.1: " El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución."

Es decir, la Administración, a la hora de decidir sobre el uso del suelo y la posibilidad de permitir o prohibir la actividad minera, que es un sector relevante para la actividad económica, ha de ponderar, conforme al principio de proporcionalidad, los intereses económicos concurrentes (importancia del recurso minero, presencia del mismo en la zona, etc.) con los intereses medioambientales afectados (el grado de su presencia en la zona, la incidencia en su conservación de la actividad minera, las eventuales medidas compatibilizadoras, etc.).

Tal ponderación puede hacerse a través de la clasificación del suelo: el planificador aprecia los factores sobre dichos y hace prevalecer el interés económico y social, clasificando el suelo rústico como de especial protección minera. Es el mecanismo que parece considerarse en el art. 112.2.f) de la LOTRUSCA.

Pero hay otro camino: remitir la ponderación sobredicha al momento concreto y al lugar específico, a través de la técnica de la autorización o la concesión administrativas. Es esto lo que hace el art. 507 del PGOU de Valderredible: La clasificación genérica (sin ponderación de la posible incidencia de los intereses mineros) que hace el art. 506 se matiza remitiendo al órgano competente en materia de montes la posibilidad de permitir la actividad minera, previa ponderación de los valores e intereses en juego.

Si bien se mira, desde una óptica teleológica, el PGOU recoge en su art. 507 la remisión al planificador urbanístico que implica el inciso final del art. 112.2.f) de la LOTRUSCA, pero no lo hace a través de una clasificación de especial protección minera, sino a medio de una apertura a las autorizaciones o concesiones administrativas puntuales; lo cual es más eficaz para cumplir el fin de dicho precepto de la LOTRUSCA, que no es otro que permitir la actividad minera en el suelo rústico cuando los intereses económicos y sociales generales primen sobre los valores medioambientales presentes.

De lo que se infiere:

-Que el art. 507 del PGOU no es contrario al art. 112.2.f) de la LOTRUSCA.

-Que, dado que la actividad minera de que se trata cuenta con concesión administrativa, el art. 507 del PGOU es cobertura jurídica suficiente para considerar legalizable dicha actividad, en el marco del control que incumbe a la CROTU ex art. 112 de la LOTRUSCA”.

“(…) Según el art. 105.dos de la Ley de Minas, el otorgamiento de una concesión de explotación lleva implícita la de declaración de utilidad pública; y, como la explotación minera de referencia fue objeto de concesión pública (circunstancia jurídica que no es contestada por la codemandada), es predicable de la misma el interés público o social al que se refiere la letra d) del art. 112.2 de la LOTRUSCA.

Entiende la Sala que lleva razón la parte demandante en este planteamiento, puesto que, si bien el art.105.dos de la Ley de Minas contempla la calificación de utilidad pública de la actividad extractiva en cuanto uso de expropiación, no pudo obviarse que es una consideración que cualifica la actividad por referencia al interés general que en la misma concurre, y esa cualificación acompaña a la actividad por todo el espacio ordinamental, por lo que integra el supuesto previsto en la letra d) del art. 112.2 de la LOTRUSCA.

Por último, no está de más posar la mirada en la [Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria](#). "Ratione temporis", no es aplicable al caso en cuanto parámetro jurídico ineluctable; pero sí cabe considerarla como refrendo -o refutación- de la actualidad legislativa a la interpretación de la norma precedente a la que sustituye.

“(…) En efecto, en el art. 49.2 (equivalente al 112 que hemos considerado "supra"), concretamente, en la letra f), se contemplan como actividades autorizables en el suelo rustico de especial protección las" actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas", habiendo desaparecido la paradójica matización (paradójica, porque neutraliza la regla a la que se refiere) que significa la locución " siempre que se trate de un suelo rústico especialmente protegido para esa finalidad".

El eclipse de tal locución permite la ponderación casuística de intereses y valores que, en la específica material de las explotaciones mineras en los monte públicos, propicia el mecanismo previsto en el art. 507 del PGOU de Valderredible”.

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

La sentencia aclara cómo debe interpretarse la normativa en materia de urbanismo, en conexión con la legislación sectorial forestal y de minería a la hora de ponderar los intereses sociales, económicos y ambientales que confluyen en el supuesto de autos.

En el presente caso, la Sala ampara la interpretación de la parte demandante, en el sentido de que el PGOU de Valderredible permite autorizar la actividad minera en un monte de utilidad pública. Debo hacer un pequeño inciso para mencionar que la consideración de un monte como de utilidad pública se da cuando dicho espacio forestal tiene un valor ecológico al que se debe dispensar una protección singular, tal y como prevé la legislación básica de montes.

Sin embargo, aquí el Tribunal considera que los intereses económicos pueden prevalecer sobre los ambientales si así lo considera el órgano competente para autorizar la actividad, dotando a la Administración de un margen decisorio de importante calado.

Una cuestión nada fácil de resolver y, cuanto menos, espinosa, que precisa de un minucioso estudio de cada caso concreto.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ CANT 714/2023, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 6 de junio de 2023.](#)

## Castilla y León

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de diciembre de 2023*

### Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 20 de octubre de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Eusebio Revilla Revilla)

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

**Fuente:** Roj: STSJ CL 3965/2023 - ECLI:ES:TSJCL:2023:3965

**Palabras clave:** Licencia urbanística. Licencia ambiental. Instalaciones ganaderas. Distancias. Residuos. Aguas.

#### **Resumen:**

Conoce la Sala del recurso formulado en grado de apelación por el Ayuntamiento de San Juan del Olmo (Ávila) frente a la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Ávila que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular contra la desestimación, por silencio administrativo, del recurso de reposición formulado por el recurrente contra la Resolución del Ayuntamiento de fecha 22 de Enero de 2021, por la que se le denegó la licencia urbanística y ambiental para la construcción de una nave de ganado vacuno en una parcela del término municipal.

La denegación se basa en el examen de las distancias mínimas a captaciones de agua y a tuberías de conducción para abastecimiento público y de las distancias a núcleos de población previstas en el [Decreto 4/2018, de 22 de febrero, por el que se determinan las condiciones ambientales mínimas para la actividades e instalaciones ganaderas de Castilla y León](#). Asimismo, el ayuntamiento deniega las licencias por razones de salud y salubridad, y porque el proyecto genera riesgos e impactos negativos sobre el entorno ambiental.

El ayuntamiento basa su recurso en los siguientes motivos. En primer lugar, considera que el otorgamiento de la licencia ambiental corresponde, no a la Junta de Castilla y León, sino al propio Alcalde. Este razonamiento es acogido por la Sala de conformidad con lo dispuesto en el art. 33.2 del [Decreto Legislativo 1/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el TR de la Ley de Prevención Ambiental](#), que dice: "el órgano competente para resolver sobre la licencia ambiental es el Alcalde".

La entidad recurrente considera que no se ha justificado la existencia o disponibilidad de suficiente terreno agrícola -14,65 hectáreas previstas en las NNSS de Ámbito Provincial de Ávila-, para poder absorber los residuos procedentes de la explotación, máxime cuando del proyecto y demás prueba aportada no se puede asegurar la impermeabilización y estanqueidad del estercolero, y porque se incumple lo dispuesto en el art. 5.1 del Decreto 4/2018 en relación a la ubicación de este tipo de instalaciones.

En opinión de la Sala, si en los actos impugnados nada razonó ni argumentó el ayuntamiento sobre esa ausencia de superficie de terreno, lo que no puede pretender es hacerlo ahora en vía jurisdiccional, máxime teniendo en cuenta el carácter revisor de la jurisdicción

contencioso-administrativa. Se añade que en la Memoria del Proyecto se refleja que el promotor dispone de suficiente terreno agrícola para asegurar la gestión del estiércol.

Por tanto, se rechaza este motivo de recurso.

En segundo lugar, el ayuntamiento apelante insiste en que tanto la nave como el estercolero proyectado incumplen las distancias mínimas establecidas por el Decreto 4/2018, al no respetar la distancia de 200 metros. En su opinión, la nave se encuentra a 29,90 metros del depósito y el estercolero estaría del depósito tan solo 7,93 metros; y tampoco se respeta la distancia de 15 metros del estercolero a las tuberías, por cuanto que entre el estercolero y la tubería de salida al depósito es de 12,74 metros y no de 28,74 metros.

A la Sala no le cabe duda que resulta aplicable el Decreto 4/2018 así como el anexo III del Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, que establece unas reglas para distancias y prevé la posibilidad de que los ayuntamientos dicten ordenanzas para determinar que las distancias indicadas en la tabla 1 no resulten de aplicación a núcleos de población de su municipio que estén ligados a explotaciones agropecuarias; lo que no ha llevado a cabo el ayuntamiento en este caso.

Con arreglo a esta normativa, considera que la instalación ganadera no incumple el citado régimen de distancias, entre otros motivos, “porque estamos ante un ayuntamiento con menos de 300 habitantes (86 habitantes en el año 2022) y la instalación ganadera es de 39 UGM, y por ello inferior a 60 UGM, y la distancia a guardar desde la instalación ganadera al núcleo de población es de 50 metros, y en el presente caso existen 325 metros”. En paralelo, no se contempla en dicha normativa una distancia mínima que tenga que existir entre por un lado una explotación ganadera y un almacenamiento de estiércol, y por otro lado un depósito de agua como el de autos. Asimismo, porque la instalación ganadera proyectada se ubica a una distancia muy superior a los 15 metros de las tuberías de conducción de agua para el abastecimiento público.

A continuación, la Sala descarta el resto de los motivos de recurso relativos a la falta de imparcialidad del informe pericial de parte; a la falta de prueba y veracidad de la sentencia de instancia cuando señala que se ha planteado por parte del apelado otra ubicación para el estercolero; y a la falta de prueba de que el ayuntamiento hubiera colocado el depósito de agua cuando ya existían al lado explotaciones de vacuno.

Al efecto, la Sala avala los argumentos de la sentencia de instancia en el sentido de que no se ha acreditado que exista riesgo de contaminación, máxime cuando un depósito no es ni un pozo, ni un manantial, ni un embalse y el “ayuntamiento demandado fue quien ubicó el depósito del agua al lado de las explotaciones de vacuno extensivo existentes con anterioridad y si lo hizo es de presumir que sería porque no hay ningún riesgo para la población”.

Por último, la parte apelante alega que el proyecto contiene una serie de incumplimientos que no se recogen en la sentencia: no contiene el sistema de abastecimiento de agua ni el caudal máximo que prevé utilizar, tampoco el sistema de almacenamiento de alimentos para animales y el sistema de depuración de las emisiones a la atmosfera; no contiene sistema de almacenamiento de deyecciones ganaderas ni el sistema de almacenamiento de otros residuos; no contiene sistemas de calefacción ni otros sistema de abastecimiento energético, tampoco contiene instalaciones de gestión de aguas residuales sanitarias; y tampoco contiene

sistema de eliminación de cadáveres ni los sistemas de iluminación exterior adaptados a la normativa sobre contaminación lumínica.

Este motivo de impugnación también es rechazado al entender que dichos argumentos no han sido objeto del procedimiento y que por ello no se ha podido pronunciar sobre ello la sentencia apelada. Lo contrario supondría una vulneración de la naturaleza revisora de la jurisdicción contenciosa administrativa y causaría indefensión al ahora apelado.

En definitiva, si se estima parcialmente el recurso planteado es única y exclusivamente porque se acoge el pronunciamiento sobre imposición de costas.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) La jurisdicción contencioso-administrativa es una jurisdicción revisora y el acto expreso y el acto presunto aquí impugnados, procedente del Ayuntamiento apelante, nada refieren, nada razonan y nada argumentan sobre esa ausencia de superficie de terreno en la extensión de 14,65 hectáreas para la distribución del estiércol, como causa o motivo para denegar al recurrente la licencia urbanística y ambiental solicitadas. Y si la Administración no esgrimió dicho argumento para desestimar sendas licencias hacerlo ahora en vía jurisdiccional no solo atenta contra ese carácter revisorio de la presente jurisdicción, sino que también implica ir contra sus propios actos (…)”.

“(…) Considera la Sala que en estos extremos no resultan desvirtuados los acertados razonamientos y conclusiones contenidas en la sentencia apelada, y ello porque en el presente caso por la instalación ganadera de autos no se incumple el citado régimen de distancias, y que ello es así por lo siguiente:

-Primero porque estamos ante un ayuntamiento o núcleo de población con menos de 300 habitantes (86 habitantes en el año 2022) y la instalación ganadera es de 39 UGM, y por ello inferior a 60 UGM, y la distancia a guardar desde la instalación ganadera al núcleo de población es de 50 metros, y en el presente caso existe 325 metros.

-Segundo, porque no se incumple el régimen de distancias previsto en las tabla 2 y 7 trascrita por cuanto que en dicha tabla no se contempla una distancia mínima que tenga que existir entre por un lado una explotación ganadera y también entre un almacenamiento de estiércol, y por otro lado un depósito de agua como el de autos, perfectamente cerrado, aunque contenga dos peñas rejilla de ventilación y con una estanqueidad absoluta, sin que dicho depósito pueda equipararse como pretende la apelante y el informe aportado por dicha parte con cauces de agua, lagos, embalses, canales y acequias, pozos y manantiales; y desde luego no puede comprenderse el depósito dentro de la expresión embalse de agua, porque presentan ambos claramente elementos constructivos muy diferenciadores para poder ser equiparados a estos efectos y a los fines de dichas distancias mínimas.

-Tercero, porque la instalación ganadera proyectada se ubica a una distancia muy superior a los 15 metros de las tuberías de conducción de agua para el abastecimiento público, tanto cuando tales tuberías nacen en el depósito citado como cuando discurren desde el mismo hasta la localidad de San Juan del Olmo, y que ello es así porque dicho estercolero se ubica a 28,74 metros de dichas tuberías y por cuanto que la propia nave ganadera se ubica a una distancia aún mayor (…)”.

“(…) Pero también es cierto que el régimen de otorgamiento y denegación de las licencias solicitadas en autos es materia reglada y solo pueden denegarse dichas licencias si concurren causas legal y reglamentariamente previstas, y considera la Sala, como también así lo argumentaba la sentencia apelada, que no basta para denegar las licencias de autos con afirmar sin una base probatoria bastante y suficiente que existe un riesgo, no probado, de contaminación del agua almacenada en el depósito de aguas que se distribuye mediante las correspondientes tuberías de conducción para el consumo humano, proveniente de la actividad a desarrollar en la instalación ganadera de autos para la que se solicitan las licencias denegadas (...)”.

**Comentario de la Autora:**

En este caso concreto, se deniegan las licencias urbanística y ambiental para una nave ganadera al considerar que puede afectar a la calidad de las aguas para el consumo humano. Lo destacable es que la entidad local no aporta pruebas justificativas de que la actividad genere riesgos e impactos ambientales, ni tampoco puede subsanar en vía contenciosa esta omisión, máxime teniendo en cuenta que dejó pasar la oportunidad de contestar al recurso de reposición. En otro orden, se cumplen las distancias mínimas establecidas en el decreto 4/2018 para explotaciones ganaderas de esta naturaleza respecto al casco urbano y no existe normativa que establezca la distancia mínima que deba existir entre una explotación ganadera y un depósito de agua, en modo alguno asimilable a un manantial o a un embalse.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ CL 3965/2023, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 20 de octubre de 2023.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2023*

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 20 de octubre de 2023 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Eusebio Revilla Revilla\)](#)

**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 4034/2023 - ECLI:ES:TSJCL:2023:4034

**Palabras clave:** Autorización de uso excepcional en suelo rústico. Suelo rústico de protección natural-forestal. Urbanismo. Montes. Minas. Uso industrial.

**Resumen:**

Conoce la Sala en grado de apelación del recurso planteado por la mercantil "TECNO MINERA, S.L." contra la sentencia de fecha 21 de abril de 2023 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Burgos, por la que se desestimó el recurso contencioso administrativo presentado por la citada mercantil contra la Orden de fecha 7 de abril de 2022 dictada por el Consejero de Fomento y Medio Ambiente Junta Castilla y León.

Dicha Orden desestimó el recurso de alzada formulado contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Burgos (CTMAU), adoptado en la sesión celebrada el 5 de noviembre de 2020, por el que se denegó la solicitud de autorización de uso excepcional en suelo rústico al proyecto de instalación de una planta semimóvil de suelocemento para aprovechar los materiales segregados procedentes de la Concesión de Explotación "Barrera" N° 4512 de caliza ornamental con 6 cuadrículas mineras, sita en el término municipal de Sargentos de la Lora (Burgos).

Es necesario poner de relieve que la citada localidad carece de planeamiento municipal propio, por lo que resultan aplicables las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial de Burgos, aprobadas por la Orden FYM/932/2013, de 12 de noviembre.

La denegación de la autorización se basa en que el proyecto incumple la legislación urbanística autonómica al tratarse de un uso prohibido, dado que el terreno donde se pretende ubicar está clasificado en las NNSS como suelo rústico de protección natural-forestal. Asimismo, la actividad que se pretende desarrollar se considera un uso industrial - art. 64.2 b.2º del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León- y no un uso, construcción o instalación vinculada a la actividad extractiva.

En primer lugar, la parte apelante alega que el uso solicitado, con independencia de considerarse "extractivo" o "industrial", se trata de un uso autorizado y ello en aplicación de lo dispuesto en los arts. 51.1 y 43.1.e) de las NNSS de Planeamiento Provincial, en el art. 23 de la LUCyL, en el art. 64.1 del RUCyL, y en los arts. 79 y 81 de la Ley 3/2009 de Montes de Castilla y León, sin que resulte aplicable el art. 51.2 de dichas NNSS ni el art. 64.2 del RUCyL.

A sensu contrario, la Sala respalda los argumentos de la sentencia apelada y considera que resultan aplicables los artículos 64.2.b) del RUCyL y 51.2.c) de las NNSS, por lo que, tratándose de un suelo rústico con protección natural-forestal, el uso solicitado está prohibido, máxime teniendo en cuenta que se trata de un uso industrial y que conlleva una transformación del material inicialmente extraído. Añade que la clasificación de protección natural-forestal no viene determinada por la Ley de Montes de Castilla y León, por lo que no resultaría de aplicación su art. 81 1.a) en el sentido de no considerar uso prohibido aquellas instalaciones que resultaran imprescindibles para el disfrute de concesiones o autorizaciones vinculadas a la explotación de los recursos ubicados en ellos.

Y aun en el caso de que se aplicara este precepto, la Sala insiste en que, tratándose de un uso industrial, la actividad quedaría prohibida en los montes que tuvieran la consideración de suelo rústico con protección natural.

En segundo lugar, la parte apelante alega que el uso pretendido está sujeto a autorización de conformidad con lo dispuesto en el art. 81 de la Ley de Montes de CyL en relación con el art. 23.2 de la LUCyL, con lo dispuesto en el art. 138.2.c) del Reglamento General de la Minería y en relación con la Instrucción 3/DGEYM/2008 de la Dirección General de Energía y Minas, amén de que considera que la propia CTMAU en su resolución de 5.11.2020 lo conceptuaba como una actividad vinculada.

Insiste la Sala en que se trata de un uso industrial y, por tanto, una actividad distinta a la extractiva y no vinculada a la misma. Sin embargo, reconoce la complejidad de la cuestión planteada, no exenta de controversia, en el sentido de que la mercantil pretende que la planta de suelo-cemento sea conceptuada como una “planta de beneficio” con la finalidad de obtener en el mismo lugar de la extracción el producto final suelo-cemento a través de la mezcla de los áridos segregados en dicha explotación minera.

Pese a todo, dice la Sala, nos encontramos ante una actividad industrial distinta y diferente de la inicial actividad extractiva, que, si bien se encuentran relacionadas, no necesariamente se trata de una actividad vinculada a la extractiva, a lo que añade que la actividad para la que se solicita la autorización es predominantemente industrial.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado sin imposición de costas.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) es claramente un uso industrial por cuanto que el funcionamiento de dicha planta con las demás instalaciones previstas conlleva claramente una transformación del material extraído al añadirse al mismo cemento, agua y aditivos para obtener el suelo-cemento que se carga en camiones para su envío a obra, producto este que es distinto de la piedra inicialmente extraída. El uso que conlleva dicha instalación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 64.2.b) del RUCyL y el art. 51.2.c) de las NSS de Planeamiento Municipal de Ámbito Provincial es claramente un uso expresamente prohibido en dicha categoría de suelo.

Frente a lo argumentado por la parte apelante no estamos ante el supuesto del art. 64.1 del RUCyL en relación con el art. 79 de la Ley de Montes de Castilla y León para poder concluir que estamos, como pretende dicha parte, por vía del art. 81.2 de dicha Ley de Montes ante un uso sujeto de autorización por vía del art. 23.2 de la LUCyL. Considera la Sala que no

estamos ante el supuesto del art. 64.1 de dicho Reglamento por cuanto que el suelo de autos, ha sido clasificado y categorizado como suelo rústico con protección natural-forestal, no por estar sometido, en el caso de autos, a ningún régimen de protección singular conforme a alguna de las legislaciones contempladas en dicho precepto, y tampoco consta ni se ha probado que haya sido clasificado y categorizado así por la aplicación de la legislación de montes (...)

“(...) Si bien es verdad que la parte actora pretende al amparo del art. 138.2.c) del RD 2857/1978 que la planta de suelo-cemento para la que se solicita autorización sea conceptuada como una "planta de beneficio" al pretender obtener en el mismo lugar de la extracción el producto final de suelo-cemento mediante el aprovechamiento mediante mezcla de los áridos calizos segregados en dicha explotación minera con cemento, agua y aditivos, también lo es, si tenemos en cuenta dicha Instrucción y la Jurisprudencia en ella reseñada, que la explotación minera preexistente no es una instalación de preparación de áridos para la construcción sino una instalación para extracción de piedra caliza ornamental y que la planta de suelo cemento que se pretende ubicar conlleva una mezcla de materiales que da lugar a la obtención de un producto nuevo distinto de la materia prima inicial extraída en dicha explotación, de ahí que no ofrezca ninguna duda que nos encontramos ante una actividad industrial distinta y diferente de la inicial actividad extractiva, que si bien se encuentran relacionadas porque para la obtención del suelo cemento se usaría esos áridos calizos segregados, también lo es que no es una actividad que por la transformación que conlleva mediante la mezcla de otros materiales distintos de los obtenidos en dicha mina no es una actividad vinculada necesariamente a dicha actividad extractiva como acertadamente se razona en la sentencia apelada, y que esta Sala acepta (...)

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

Son múltiples los casos donde esta misma Sala se ha pronunciado sobre autorizaciones de uso excepcional en suelo rústico que, al parecer, van en aumento. En este supuesto confluyen diversos factores: la preexistencia de una concesión minera, un nuevo proyecto, en principio, ligado a ésta, la clasificación del terreno como suelo rústico de protección natural-forestal que limita y condiciona el ejercicio de determinadas actividades, la calificación del uso que se pretende llevar a cabo y el grado de vinculación entre la actividad de minería originaria y la nueva actividad que se pretende desarrollar.

Conjugar todos estos elementos y subsumirlos en la normativa urbanística y forestal autonómica, a la que se añade el sector de la minería, no resulta ser tarea fácil, tal y como reconoce la propia Sala; que finalmente se decanta por la consideración de un uso industrial prohibido en esa clase de suelo y sin vinculación con la actividad originaria, que es donde precisamente se localiza el “quid” de la cuestión.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ CL 4034/2023, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 20 de octubre de 2023.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2023*

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 23 de octubre de 2023 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: María Luaces Díaz de Noriega\)](#)

**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 4151/2023 - ECLI:ES:TSJCL:2023:4151

**Palabras clave:** Licencia ambiental. Licencia de obras. Ganadería. Interesado en el procedimiento. Audiencia.

**Resumen:**

Conoce la Sala del recurso de apelación formulado por un particular contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo Número Tres de León de 18 de octubre de 2022, que estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por aquel contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valdefresno (León), adoptado el 7 de febrero de 2020, por el que se concedió licencia ambiental y de obras a otro particular para una nave de engorde de pollos.

La sentencia de instancia anuló la resolución recurrida al considerar que los informes técnicos para el otorgamiento de las licencias no habían tenido en cuenta la vivienda del recurrente respecto a las afecciones acústicas, olores o inmisiones que pudieran producirse y que el ayuntamiento no había valorado en ninguna fase del procedimiento administrativo; obviando la condición de interesado del actor.

En esencia, los apelantes alegan que no resulta aplicable ni el apartado b) ni el c) del artículo 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). El Ayuntamiento entiende que en el hipotético supuesto de que el apelado fuera considerado interesado, la omisión del trámite no daría lugar a la nulidad de pleno derecho del artículo 47 de la LPAC.

El particular apelante considera que se ha dado cumplimiento al artículo 31 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](#) (LPACyL) y, al no ser colindante la vivienda con la nave, basta aplicar el artículo 28 del mencionado texto legal. Añade que la falta de audiencia sería un defecto de forma del artículo 48.2 de la LPAC que no genera ninguna indefensión pues en todo momento el apelado tuvo conocimiento del procedimiento. En su opinión, tampoco la sentencia de instancia ha valorado las medidas correctoras adoptadas sobre residuos, ruidos y olores.

La Sala desestima el recurso planteado al considerar que se han vulnerado los derechos del apelado en su condición de interesado en el procedimiento administrativo -art. 4 de la LPAC-, y se ha omitido la posibilidad de efectuar alegaciones en el trámite de información pública, máxime teniendo en cuenta que la propiedad del apelado, aun no siendo colindante, está a 170 metros de la nave y es el único vecino residente en la localidad. Asimismo, el art. 31 de

la LPACyL incluye no solo a los vecinos colindantes sino también a aquellos otros que estando próximos resulten afectados por la actividad.

Por tanto, la Sala entiende que no solo estamos ante la omisión de un trámite de audiencia sino ante la falta de consideración de la vivienda del apelado a lo largo de toda la tramitación del procedimiento.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) En el presente caso el apelado no tuvo oportunidad de realizar alegaciones dada su omisión en el proyecto del promotor, la falta de previsión de la Administración en el cotejo de este, en orden de requerir al promotor la existencia o no de alguna vivienda habitada cercana y la posterior omisión de subsanación para tenerle como interesado en el procedimiento le privó de forma directa de la necesaria exposición de su oposición al proyecto.

Se entiende, por lo anteriormente expuesto, vulnerados los derechos que como interesado tiene el apelado en un doble sentido tanto por la falta del traslado debido del proyecto como por la consiguiente falta ante la anterior omisión de toda valoración de las alegaciones que se realizaran en el trámite de información pública lo que constituye una causa de nulidad del acto al amparo del artículo 47 apartado primero letra a de la LPAC (…)

**Comentario de la Autora:**

Esta sentencia pone de relieve que un ayuntamiento, en cuyo término hay un único vecino residente que ostenta la propiedad de una vivienda, si no colindante sí muy próxima al lugar donde se pretende construir una nave ganadera para el engorde de pollos a la que se otorga licencia ambiental y de obras, debía haber tenido presente que el citado vecino resultaría afectado por la actividad y debería haberle hecho partícipe a través de una notificación personal por su condición de interesado en el procedimiento administrativo.

Al haber obviado esta circunstancia le ha privado de su derecho a ser oído y de formular alegaciones, por lo que los actos del ayuntamiento resultan ser nulos de pleno derecho.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ CL 4151/2023, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 23 de octubre de 2023.](#)

## Islas Baleares

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de diciembre de 2023*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares de 27 de septiembre de 2023 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Pablo Delfont Maza\)](#)

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** Roj: STSJ BAL 1379/2023 – ECLI:ES:TSJBAL:2023:1379

**Palabras clave:** Autorizaciones y licencias. Costas. Dominio público marítimo-terrestre. Procedimiento administrativo.

#### **Resumen:**

Una mercantil interpone recurso contencioso-administrativo contra la denegación por parte de la Demarcación de Costas de Islas Baleares de la solicitud de autorización para instalaciones desmontables destinadas a actividades deportivas flotantes por un periodo de cuatro años, en la playa de Alcudia (dominio público marítimo terrestre). La actividad cuya autorización había sido denegada se trataba de una estructura acuática flotante, con interés meramente privado, con una superficie de 1.289 metros cuadrados. La recurrente aduce principalmente que la decisión administrativa denegatoria de la actividad incurría en arbitrariedad.

La Sala entiende que la actividad de piscina acuática, situada a la orilla del mar, es de disfrute exclusivo para sus clientes y, en consecuencia, con privación del uso común. Destaca, además, que los actos administrativos en materia de autorizaciones y concesiones administrativas en este dominio público son discrecionales, debiendo primar siempre el interés público y descartando la denegación basada exclusivamente en razones de oportunidad (recordar que la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, “borró” el inciso “razones de oportunidad” del articulado de la Ley de costas).

De esta manera, comprueba la Sala que la decisión estatal defiende el uso público del mar, sin que halle ningún vicio de nulidad en la resolución administrativa recurrida. Entre otras razones, arguye que la excepcionalidad al uso público del dominio público, se refiere a actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener una ubicación alternativa. Cuestión esta que, con base en un informe municipal del ayuntamiento de Alcudia, no se cumplía, al poderse instalar dicha infraestructura lúdica fuera de la costa. Por todo ello, acaba desestimando el recurso contencioso-administrativo.

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

“Así las cosas, interesa ya señalar que los actos administrativos en materia de autorizaciones y concesiones administrativas en el DPMT no son actos reglados.

En efecto, la potestad que se ejerce en materia de autorizaciones y concesiones administrativas en el DPMT es discrecional - artículos 35.2 y 67 Ley 22/1988, de Costas-.

Ahora bien, se trata de una discrecionalidad técnica, esto es, sin que esté permitido el otorgamiento o denegación basados exclusivamente en razones de oportunidad.

El principio inspirador en materia de autorizaciones y concesiones en el DPMT ha de ser siempre la satisfacción del interés público.

En ese marco, la Administración actuante en cada caso dispone de margen de apreciación, esto es, dispone así de la posibilidad de adoptar soluciones diversas, siempre entre alternativas que han de encajar en la legalidad y quedar limitadas al ámbito de las competencias del Estado -en ese sentido, la STC 191/91, en cuanto al artículo 35.2 de la Ley 22/1988-.

En todo caso, las decisiones de la Administración General del Estado deben aparecer despejadas de vicios, sean de desviación de poder, por infracción esencial en el procedimiento, por infracción patente de normas sustantivas o por evidenciarse el carácter absurdo los presupuestos fácticos y lógicos propios de la decisión administrativa.

Por otro lado, hay que señalar también que las disposiciones de la Administración de la Comunidad Autónoma adoptadas en el marco de sus competencias, como la Orden del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de 19/06/2013 a que se alude en la demanda, no comprometen ni pueden tampoco impedir que la Administración General del Estado adopte las decisiones que considere pertinentes en el marco de sus competencias.

De ahí que, pudiendo diferir el criterio de una u otra Administración sobre el uso de instalaciones de temporada ubicables en el DPMT, al fin, la Administración General del Estado, como titular del DPMT, no está vinculada a las disposiciones de la Administración de la Comunidad Autónoma a la hora de su conceder o denegar autorizaciones en el DPMT.

El artículo 35.2 de la Ley 22/1988 establece que la autorización puede denegarse por razones de interés público, inclusive cuando la solicitud se adecuara a planes o normas urbanísticas.

Así pues, del artículo 35.2 de la Ley 22/1988, en relación con el artículo 67 de la misma deriva que tanto la concesión como la denegación de autorizaciones y concesiones en el DPMT ha de basarse en la satisfacción de un interés público, esto es, ha de atender a un fin público acomodado a la gestión estatal de ese DPMT.

Al respecto, el artículo 2 de la Ley 22/1988 dispone que la actuación administrativa sobre el DPMT ha de perseguir, en lo que más al caso ha de importar, garantizar el uso público del mar, de su ribera, y del resto del DPMT, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.

Y el artículo 31.1 Ley 22/1988 dispone que la utilización del mar y de su ribera ha de ser libre para todos los usos comunes y acordes con su naturaleza, pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar; y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo.

Puestas así las cosas, es indudable que la denegación de la solicitud del caso se acomoda adecuadamente a la Ley al hacer prevalecer la garantía del uso común del DPMT que, como es sabido, según dispone el artículo 32.1 de la Ley 22/1988, contempla la concesión como excepción al principio de uso común. En efecto, únicamente pueden otorgarse las autorizaciones y concesiones relativas a actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ocupación.

Cabe también destacar que en el caso figura igualmente en el expediente administrativo un informe desfavorable emitido por el Ayuntamiento de Alcudia, poniéndose en el mismo de relieve que la estructura lúdica para el baño cuya instalación se pretendía podía instalarse fuera de la costa.

Hay que concluir ya que la base argumental de la demanda no desvirtúa los fundamentos de la decisión de la Administración actuante.

Llegados a este punto, cumple ya la desestimación del recurso”.

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

Constituye la sentencia analizada un buen ejemplo acerca de la naturaleza de las autorizaciones en materia de dominio público marítimo terrestre, y que estas no son otorgadas o denegadas como plasmación de un acto administrativo reglado, si no que están presididas por la discrecionalidad técnica de la administración. Discrecionalidad administrativa que, en este caso, deberá ser acorde con la defensa del interés público que preside el régimen del dominio público y su uso público.

**Enlace web:** [Sentencia STSJ BAL 1379/2023, del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares de 27 de septiembre de 2023.](#)

## Principado de Asturias

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2023*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 10 de octubre \(Sala de lo Contencioso, Sección 1, Ponente: David Ordóñez Solís\)](#)

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

**Fuente:** ROJ:STSJ AS 2300/2023- ECLI:ES:STSJAS:2023:2300

**Palabras clave:** Biodiversidad. Caza. Especies amenazadas. Directiva Hábitats. Lobo.

#### **Resumen:**

En el asunto de autos, la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) interpuso un recurso contencioso-administrativo contra varias resoluciones de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial del Principado de Asturias. Dichas resoluciones, emitidas en agosto y septiembre de 2022, aprobaron el Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2022-2023 y modificaron el II Plan de Gestión del Lobo en Asturias.

La demandante alega que la inclusión del lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial anula cualquier resolución que permita muertes intencionadas, capturas y controles sobre la especie. Añade que se ha incumplido el requisito del informe preceptivo de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Asimismo, sostiene que las disposiciones impugnadas carecen de cobertura legal, particularmente el apartado 7.5.a) del II Plan de Gestión del Lobo. El Tribunal resuelve que dicho plan fue aprobado en 2015 antes de la entrada en vigor de la [Orden TED/980/2021 en 2021](#). Se destaca que el Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2022-2023 busca adaptarse a la nueva regulación (FJ8°).

Asimismo, el Tribunal examina la legislación vigente, en particular la Orden TED/980/2021, que modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011 sobre el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y el Catálogo Español de Especies Amenazadas. Señala que las medidas de gestión deben cumplir con ciertos criterios y que las comunidades autónomas pueden autorizar excepciones en determinadas circunstancias, como es la prevención de perjuicios de cierta entidad. A estos efectos, el FJ5° indica que la normativa española y la autonómica asturiana, se basa en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, que establece medidas de conservación para hábitats naturales y fauna silvestre. De una parte, su artículo 12 impone la protección rigurosa de especies animales, en tanto el artículo 16 permite excepciones bajo ciertas condiciones. Se destaca la precisión normativa en el Protocolo de la Orden TED/980/2021, indicando que las acciones en el territorio del lobo al norte del Duero no deben considerarse estrictamente como excepciones a la Directiva, aunque sí lo son a la normativa estatal básica.

Otro de los motivos de impugnación es el incumplimiento del requisito del informe preceptivo de la Dirección General de Biodiversidad, para lo que la actora argumenta que las comunidades autónomas deben comunicar las autorizaciones al Ministerio para su notificación a la Comisión Europea y organismos internacionales. Este motivo es desestimado al considerar que la obligación de comunicación se cumple después de acordadas las autorizaciones.

Finalmente, la actora alega que se ha vulnerado el principio de interdicción de la arbitrariedad y que la resolución carece de motivación. Lo anterior, en base a informes técnicos que respaldan esta postura. Sin embargo, la Sala rechaza esta pretensión la resolución se basa en estudios e informes técnicos que justifican las medidas de control. En este sentido, destaca, respecto al Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2022-2023 que el mismo es acorde a la normativa en vigor y que se han establecido criterios técnicos, como los factores biológicos y sociales, para el control del lobo.

En conclusión, el Tribunal desestima la demanda, respaldando la legalidad de las resoluciones impugnadas y argumentando que se han seguido los procedimientos adecuados de acuerdo con la normativa vigente.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) SEXTO.- El primer grupo de motivos de impugnación se funda en que la Orden TED/980/2021 anula cualquier resolución que permita muertes intencionadas, capturas y controles sobre la especie. Ahora bien, la Orden ministerial lo que hace es la inclusión del lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y respecto de todas las poblaciones habidas en España y sin exclusión de esta protección, como la que, hasta el momento, establece en su Anexo la Directiva de los hábitats, para las "las poblaciones españolas del norte del Duero". En este sentido, la Comisión Europea recoge en el Documento de orientación sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario con arreglo a la Directiva sobre los hábitats, Bruselas, 12.10.2021, C(2021) 7301 final, los criterios interpretativos de carácter administrativo en virtud de los cuales se refiere al artículo 16 de la Directiva de los hábitats, excepciones a la protección rigurosa de las poblaciones de lobos en el anexo IV en estos términos (...)”

“(…) SÉPTIMO.- En segundo lugar, la parte actora invoca el incumplimiento del requisito del informe preceptivo de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Ahora bien, en este supuesto ha de tenerse en cuenta que el artículo 61.6 de la Ley estatal dispone: "Las comunidades autónomas comunicarán al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente las autorizaciones acordadas según lo previsto en este artículo, a efectos de su posterior notificación a la Comisión Europea y a los Organismos internacionales pertinentes, señalando, en cada caso, los controles ejercidos y los resultados obtenidos de los mismos (...)”

“(…) OCTAVO.- En tercer lugar, a juicio de la asociación recurrente, las disposiciones impugnadas no tienen cobertura legal alguna, en particular el apartado 7.5.a) del II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias aprobado en virtud del Decreto asturiano 23/2015, de 25 de marzo, incumple lo dispuesto en la Orden Ministerial para aplicar medidas

excepcionales de extracción, se incumplen los condicionados de la Orden para la extracción y captura de ejemplares (...)”

“(...) NOVENO.- Por último, también alega la asociación recurrente que se han vulnerado los principios de interdicción de la arbitrariedad, falta de motivación, falta de justificación y objetividad de la Resolución impugnada y se conculca el principio de precaución o de cautela (...)”.

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

Una vez más, este pronunciamiento da la espalda a las asociaciones conservacionistas que buscan una mayor protección del lobo.

A la luz de la Directiva Hábitats, se establecen medidas de protección rigurosa para especies como el lobo, si bien permite excepciones en circunstancias específicas, siempre que no perjudiquen la conservación de las poblaciones de la especie en su área de distribución natural. En este supuesto, se judicializa el debate existente en cuanto al régimen de protección de esta especie, en el que confluyen razones éticas, medioambientales y sociales contrapuestas: De una parte, un sector argumenta a favor de la caza controlada como una medida de gestión de poblaciones y para prevenir daños al ganado. De otro lado, se aboga por una protección más estricta de estas especies.

El problema radica en que ambas posturas se amparan en informes técnicos que llegan a conclusiones distintas. En cualquier caso, las asociaciones que velan por la conservación del lobo trabajan por idear medidas que protejan los intereses de los ganaderos con la conservación de esta especie sin tener que recurrir a su caza y [cada vez más voces autorizadas se posicionan en contra de esta práctica](#).

**Enlace:** [Sentencia STSJ AS 2300/2023, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 10 de octubre de 2023](#)

## Juzgado de lo Penal

### Cantabria

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de diciembre de 2023*

#### [Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 2 de Santander, de 09 de noviembre de 2023 \(Ponente: José Hoya Coromina\)](#)

**Autor:** Jaime Doreste Hernández. Abogado Ambientalista en [Magerit Abogados](#). Profesor Asociado de Derecho Ambiental en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

**Fuente:** Roj: SJP 27/2023 - ECLI:ES:JP:2023:27. N° de resolución 177/2023 (PA 104/2023)

**Palabras clave:** Delito ambiental. Fauna protegida. Conformidad.

#### Resumen:

Resuelve el Juzgado de lo Penal número dos de Santander el caso en el que una persona envió a un comprador mediante una empresa de mensajería “en el interior de un tóper y a su vez en una caja de zapatos, sin comida, ni bebida, ni ventilación, un ejemplar de pitón bola [y dos lagartos]... y sin disponer de la documentación correcta de identificación de dicho ejemplar, o que acreditara su lícita tenencia”.



**Imagen 1:** Pitón real o pitón bola (*Python regius*). [Fuente](#).

Como refiere la sentencia:

*“Fue el personal del Aeropuerto de Foronda (Vitoria) quien se percató de la presencia de la pitón al pasar el paquete en que la misma era transportada por el equipo de rayos X, procediendo a su apertura y encontrando a su vez, una segunda caja de zapatos también a nombre del acusado conteniendo dos lagartos en las mismas condiciones, si bien, los mismos no se encuentran recogidos como especie protegida dentro del Convenio Cites.*

*Los animales fueron decomisados y puestos a disposición de un Centro de rescate animal, si bien, uno de los lagartos falleció días después a causa de la anorexia que padecía y la pitón falleció el 13 de junio de 2022 a causa de una infección respiratoria derivada de las lesiones ventrales que sufrió durante el transporte en el paquete de pequeñas dimensiones”.*

El Juzgado, en virtud de Sentencia dictada de conformidad entre la acusación pública del Ministerio Fiscal y la defensa, condenó al vendedor como responsable de un delito contra la fauna protegida.

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

“Que los hechos consignados como probados por expreso reconocimiento de la acusada son constitutivos de un delito CONTRA LA FLORA Y LA FAUNA previsto y penado en el artículo 334.1 a) del Código Penal al concurrir la totalidad de los elementos integrantes del tipo penal en los hechos que han sido expresamente reconocidos por el acusado”.

“DEBO CONDENAR Y CONDENO a Jose Francisco como autor penalmente responsable de un delito CONTRA LA FLORA Y LA FAUNA previsto y penados en el artículo 334.1 a) del Código Penal, sin concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal a la pena de OCHO MESES DE MULTA a razón de una cuota diaria de SEIS EUROS (6.- €) con arresto legal sustitutorio en caso de impago e INHABILITACION ESPECIAL para profesión u oficio relacionado con la tenencia de animales, e INHABILITACION ESPECIAL PARA EL EJERCICO DE CAZAR O EPSCAR por termino de TRES AÑOS”.

#### **Comentario del autor:**

Evidentemente la Sentencia comentada no está llamada a sentar ninguna línea jurisprudencial novedosa, debido tanto al rango del Juzgado que la dictó como a los escuetos razonamientos que la motivan. Pero si parece interesante su recensión porque resulta un interesante ejemplo de aplicación y resolución de procedimientos penales que tienen por objeto la represión de delitos contra el medio ambiente a través de “la conformidad”

La conformidad es una institución que pone fin al proceso penal basándose en razones utilitarias o de economía procesal evitando la celebración del acto del juicio oral y por consiguiente la práctica de las pruebas encaminadas a demostrar la responsabilidad penal de la persona acusada respecto del hecho delictivo imputada y que en definitiva implica un allanamiento a las pretensiones de la acusación pero sin llegar a sus estrictas consecuencias. Y ello porque cuando un imputado se conforma lo hace con la razonable expectativa de obtener una ventaja, ya sea por la negociación con la acusación o acusaciones de la pena mínima si la

conformidad tiene lugar inmediatamente antes del juicio oral, ya sea por la reducción de dicha pena en un tercio -art. 801.2 LECrim- si la conformidad tiene lugar en el marco de un juicio rápido (regulado en el 795 LECrim).

En el caso resuelto por la Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 2 de Santander 177/2023 de nueve de noviembre comentada el Fiscal había calificado los hechos como “*constitutivos de un delito contra la fauna en su modalidad de tráfico y tenencia de especies protegidas del artículo 334.1.a ) y b) del Código Penal*” y solicitado la pena de “*DIECISÉIS MESES de MULTA con cuota diaria de QUINCE euros con la responsabilidad personal subsidiaria del artículo 53.2 C. P en caso de impago, e inhabilitación especial para profesión u oficio e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por TRES años*”. Tras el acuerdo de conformidad y el reconocimiento del acusado de “*su expresa conformidad con los hechos y las penas solicitadas... por el Ministerio fiscal*”, la pena finalmente impuesta fue de 8 MESES DE MULTA A 6 EUROS, manteniéndose intacta la pena de inhabilitación especial para profesión u oficio relacionado con la tenencia de animales, y para la caza o pesca de 3 años.

No son pocos los casos de delitos ambientales que finalmente se resuelven en vía judicial a través de sentencias de conformidad, especialmente cuando la prueba de cargo es abrumadora y así el acusado puede beneficiarse de reducciones de condena en los márgenes previstos por la legislación procesal penal. A modo de ejemplo, la última Memoria de la Unidad Coordinadora Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado disponible, la de 2020 ([comentada en esta revista](#)) se hace eco de numerosas sentencias condenatorias dictadas de conformidad con el acuerdo entre las partes.

En todo caso, no deja de llamar la atención de que la Fiscalía no acusara también por un delito de maltrato animal por las condiciones inhumanas en las que envió a los animales y que causó la muerte de dos de ellos, en un concurso ideal de delitos, con independencia de la relevancia penológica del concurso ideal.

El art. 337 del Código Penal en su redacción vigente al tiempo de los hechos enjuiciado no limita la protección frente al maltrato exclusivamente a los animales domésticos puros (perros o gatos por ejemplo), sino que engloba también a todos los animales bajo control humano, incluyendo ganaderías y animales de renta o producción y en general a todos los animales que dependan de las personas para su subsistencia por vivir temporal o permanentemente bajo su control (por ejemplo un centro de recuperación de fauna en el primer caso, un parque o núcleo zoológico en el segundo)<sup>9</sup>.

Por lo demás, la Pitón real o pitón bola es una especie muy apreciada en la terrarofilia (lo que explica la irregular compraventa y envío del ejemplar muerto en el aeropuerto de Santander), pero de “potencial carácter invasor y/o la posibilidad de transmitir enfermedades infecciosas a la fauna autóctona” por lo que fue incluido en el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras a propuesta del Comité de flora y fauna silvestres, del Comité científico del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente referido a reptiles en virtud del Real Decreto 216/2019, de 29 de marzo. Por cierto que una asociación de terrarofilia impugnó este RD 216/2019, desestimando su recurso la STS 36/2021 de 21.01, rec. 209/2019 ([comentada aquí en esta revista](#)) por considerar que su inclusión en el CEEEI se produjo “*siguiendo el procedimiento establecido, con la justificación técnica y científica legalmente exigible*” y

<sup>9</sup> Vid a este respecto “Los delitos contra el medio ambiente. Guía práctica”, Ecologistas en Acción 2022, disponible en [este enlace](#) página 37.

atendiendo “a los principios de precaución y prevención” dada “la situación actual y el temor que las referidas especies se comporten como especies invasoras, poniendo de manifiesto su potencial amenaza como tales especies invasoras”.

**Enlace web:** [Sentencia SJP 27/2023, del Juzgado de lo Penal n° 2 de Santander, de 09 de noviembre de 2023.](#)

# ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo  
Carlos Javier Durá Alemañ  
David Mercadal Cuesta

## Noticias

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2023*

### Organización de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda

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

**Fuente:** Decreto 270/2023, de 31 de octubre, por el que se establece la composición, funciones y el régimen de funcionamiento del Órgano de Gestión, del Órgano de Participación y del Consejo Científico de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda. (BOCyL n. 214, de 8 de noviembre de 2023)

**Palabras clave:** Humedales. Biodiversidad. Órganos. Funciones.

#### **Resumen:**

La Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda fue declarada el 30 de noviembre de 1980 y comprende un territorio uniforme y continuo de las provincias manchegas, caracterizado por su dependencia del factor hídrico. Se trata de uno de los ecosistemas de humedales más valiosos de la Península Ibérica compuesto por una gran diversidad de lagunas endorreicas, fluviales, kársticas, tablas, llanuras de inundación, de carácter estacional o permanentes, y de aguas salinas y dulces. La Reserva se extiende por las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Toledo, incluye a 30 municipios y ocupa una extensión de 418.087 hectáreas, implicando a un amplio conjunto de intereses administrativos, sociales y económicos presentes en el territorio.

El presente decreto tiene por objeto regular la composición, funciones y el régimen de funcionamiento del Órgano de gestión, del Órgano de participación y del Consejo científico de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda.

Las funciones básicas del órgano de gestión son: a) Fomento del desarrollo económico y social de sus habitantes llevados a cabo bajo el respeto a la naturaleza. b) Conservación de diversidad biológica, los recursos genéticos, los ecosistemas y los valores culturales. c) Fomento de las actividades de investigación, observación permanente, educación, concienciación pública, participación y cooperación internacional.

El Órgano de participación de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda tendrá las siguientes funciones: a) Velar por el cumplimiento de las finalidades de la Reserva de la Biosfera. b) Informar preceptivamente los planes de acción de la Reserva de la Biosfera, proponiendo, en su caso, las medidas que considere oportunas para su conservación, mejora y conocimiento del patrimonio natural y cultural, y para el desarrollo económico y social de la zona. c) Promover y fomentar actuaciones para el estudio, divulgación y disfrute de los valores de la Reserva de la Biosfera. d) Recibir la memoria anual de actividades y resultados e informes, proponiendo cuantas medidas considere necesarias para mejorar la gestión. e) Informar cualquier asunto que le someta el órgano de gestión de la Reserva de la Biosfera. f) Aprobar su reglamento de funcionamiento.

Se crea el Consejo científico de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda, como un órgano consultivo con el objetivo de fundamentar las actuaciones en la Reserva de la Biosfera sobre criterios científicos, tanto en materia de conservación, como el ámbito del desarrollo sostenible.

**Enlace web:** [Decreto 270/2023, de 31 de octubre, por el que se establece la composición, funciones y el régimen de funcionamiento del Órgano de Gestión, del Órgano de Participación y del Consejo Científico de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2023*

### [La Rioja modifica el Decreto 39/2016 por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de la Rioja 2016-2026. \(Decreto 152/2023, de 14 de noviembre\)](#)

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

**Fuente:** Boletín Oficial de La Rioja número 234 de fecha 22 de noviembre de 2023.

**Palabras clave:** Residuos. Envases. Vertedero. Recogida separada.

#### **Resumen:**

Las actualizaciones llevadas a cabo en varias Directivas, como la [Directiva \(UE\) 2018/851](#), que modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos incorporando diversas disposiciones que hacen necesario revisar el Plan de residuos de La Rioja para incorporar, entre otros, la recogida de forma separada o bien la separación y reciclaje en origen de los biorresiduos así como los nuevos objetivos de preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales.

Por otro lado, la Directiva (UE) 2018/852, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases y la Directiva 2018/850, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos, también incorporan nuevos objetivos de reciclado de residuos de envases y de cantidad de residuos municipales eliminados en vertedero que hacen necesaria la modificación del Plan.

El Decreto por el que se aprueba el [Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026](#) indica que el Plan se revisará en el año 2020 para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos fijados, así como las desviaciones a los horizontes 2025 y 2030.

Esta actualización del Plan Director consiste en la actualización de los datos recogidos en los gráficos y tablas de todos los capítulos del plan, así como la modificación de los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales, de reciclado de residuos de envases y de la cantidad de residuos municipales eliminados en vertedero, así como, entre otras, la incorporación de un nuevo modelo de recogida y tratamiento para los biorresiduos generados en el ámbito urbano.

De manera específica, en el capítulo 1. 'Introducción' se ha incorporado un nuevo apartado, denominado 1.2 'Economía circular y vertido cero', en el capítulo 2. 'Residuos urbanos y comerciales' se ha incorporado un nuevo apartado 2.4.4. 'Instalaciones de compostaje' y se ha dado una nueva redacción al apartado 2.10 'Biorresiduos', anteriormente denominado 'materia orgánica', en el resto de capítulos referidos a residuos con normativa específica se han actualizado las tablas, gráficos, datos estadísticos y objetivos contemplados, haciendo una revisión integral de los capítulos 14. 'Traslado de residuos' y 15. 'Vertederos' para adaptarlos a lo contenido en el [Real Decreto 553/2020, de 2 de junio por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado](#) y el [Real Decreto 646/2020, de 7 de julio por el que se regula la eliminación de residuos en vertedero](#).

Entrada en vigor: El 23 de noviembre de 2023.

**Enlace web:** [Decreto 152/2023, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 39/2016, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026.](#)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de diciembre de 2023*

[Cataluña aprueba la catalogación, descatalogación y cambio de categoría de especies y subespecies del catálogo de flora amenazada de Cataluña. Resolución ACC/3929/2023](#)

**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 9047 de fecha 23 de noviembre de 2023.

**Palabras clave:** Biodiversidad. Especies. Catálogo. Flora amenazada.

**Resumen:**

Debido a tener que adaptar la normativa autonómica a la estatal, y al mismo tiempo incorporar los considerables avances científicos en el conocimiento de la flora amenazada, se actualizó el Catálogo autonómico catalán. La actualización se realizó mediante la Resolución AAM/732/2015, de 9 de abril, por la que se aprueba la catalogación, descatalogación y cambio de categoría de especies y subespecies del Catálogo de flora amenazada de Cataluña. Se incorporaron 148 nuevos taxones y 13 se cambiaron de categoría. Por el contrario, cinco taxones fueron descatalogados del Catálogo de flora amenazada. Por consiguiente, un total de 326 taxones quedaron protegidos en esta actualización del Catálogo. Entre las novedades de la actualización destaca también la incorporación de nuevos grupos taxonómicos: los briófitos, los líquenes y los hongos.

Es necesario llevar a cabo una revisión, pues desde la aprobación de la actualización indicada, ha aumentado considerablemente el conocimiento científico sobre la flora de nuestro territorio. Más concretamente, desde 2019, se han publicado varias listas o inventarios de los taxones de flora presentes en Cataluña y listas rojas donde aparecen, según una evaluación bajo los criterios de la UICN, las plantas vasculares y briófitos que se encuentran amenazados.

Justificando lo anterior, diversas publicaciones destacadas son la actualización de la Lista roja de flora vascular de Cataluña (actualización 2020; Aymerich y Sáez, 2021, ISSN: 2696-4988 y DOI: 10.2436/ 20.1502.04.02) y la Briófitos de Cataluña (Sáez, Ruiz y Brugués, 2019, ISSN 1132-8029). Las nuevas referencias científicas manifiestan cambios considerables respecto al anterior Llibre vermell (2010) donde se citan nuevas especies y subespecies que requieren medidas de conservación urgentes, ya sea porque son especies de nuevo descubrimiento en Cataluña o por el empeoramiento de su estado de conservación.

**Entrada en vigor:** El 24 de noviembre de 2023.

**Enlace web:** [RESOLUCIÓN ACC/3929/2023, de 20 de noviembre, por la que se aprueba la catalogación, descatalogación y cambio de categoría de especies y subespecies del Catálogo de flora amenazada de Cataluña.](#)

## Agenda

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 07 de diciembre de 2023*

### Agenda. Curso de Formación para Stakeholders con el proyecto Fluviatilis. ANSE, Murcia, 11 de diciembre

**Autor:** David Mercadal Cuesta, documentalista del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT) y doctorando por la Universidad de Zaragoza.

**Palabras clave:** Formación. Custodia del territorio. Aguas.

#### Resumen:

La Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE) organiza el próximo lunes 11 de diciembre, de 08:45 a 16:30, el Curso de Formación para Stakeholders, con el proyecto Fluviatilis. El curso se llevará a cabo en el Santuario Virgen de la Esperanza (Calasparra, Murcia), y cuenta con la participación de diferentes agentes. El objetivo de este curso es dar a conocer el uso de la custodia del territorio como herramienta para la conservación y rehabilitación de los sistemas fluviales y la provisión de servicios.

El programa es el siguiente:

**CURSO DE FORMACIÓN PARA STAKEHOLDERS**

**Fluviatilis**  
Custodia para la resiliencia

11 DE DICIEMBRE DE 2023  
8:45 - 16:30 H  
CALASPARRA, MURCIA

• Santuario Virgen de la Esperanza, Calasparra • [www.fluviatilis.net](http://www.fluviatilis.net)

8:45 - 9:00 h - Apertura del acto

BLOQUE I. SESIÓN TEÓRICA

9:00-10:40 Biodiversidad y calidad del medio acuático

9:00 - 9:20h - Identificación de los elementos y características de un río y su entorno natural. Factores que afectan a la biodiversidad. Jorge Sánchez, ANSE.

9:20-9:40 h - Seguimiento de la calidad fisicoquímica del agua en la cuenca del Segura: técnicas de muestreo puntual para el estado químico y control en continuo de la Red SAICA. Silvia Gómez Rojas, Área de Calidad de las Aguas de la CHS.

9:40-10:00 h - Estrategias de restauración y conservación de los ecosistemas fluviales y riberas: aplicación a la Cuenca del Segura. Eduardo Lafuente, CHS.

10:00-10:20 h - Actuaciones de gestión y protección en la reserva natural de Cañaverosa. \*Pendiente de confirmar.

10:20-10:40 h - Aplicación de los índices biológicos en la Cuenca del Segura: evaluación de estado ecológico, retos y novedades. Sonia M Hernández López, Área de Calidad de las Aguas de la CHS.

11:00-12:40 h Custodia fluvial. Un modelo en pro de la participación ciudadana y la conservación

11:00-11:20 h - Introducción a la custodia fluvial y su importancia en la conservación de ríos y riberas. Carlos Javier Durá, CIEDA.

11:20-11:40 h - Análisis de la legislación y normativa en relación a la custodia fluvial. José Luis Durán, Orthem.

11:40-12:00 h - Ejemplos de custodia fluvial en la cuenca del Segura. Francisco Almansa, Tragsatec.

12:00-12:20 h - Ejemplos de custodia del territorio desarrollados por ANSE. Ángel Sallent, ANSE.

12:20-12:40 h - Fluviatilis. Diseño y aplicación de programas de educación ambiental y sensibilización ciudadana para la conservación de los ríos y riberas. Nerea Martínez, ANSE.

12:40-13:00 h. Sesión de participación y debate.

13:00-14:30 PAUSA COMIDA

BLOQUE 2. SALIDA DE CAMPO A LA ZONA DE ACTUACIÓN DE FLUVIATILIS

14:30-16:30 Visita a la senda de la Huertecica y la finca en restauración



Destacamos la intervención del Dr. Carlos Javier Durá Alemañ, investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental: “Introducción a la custodia fluvial y su importancia en la conservación de ríos y riberas”.

Las inscripciones se realizan en [este enlace](#).

Toda la información en su [página web](#).

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

David Mercadal Cuesta  
Blanca Muyo Redondo

## PUBLICACIONES PERIÓDICAS

### Números de publicaciones periódicas

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de diciembre de 2023*

Se han publicado los siguientes 24 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Actualidad jurídica Uría Menéndez, n. 62, octubre 2023, <https://www.uria.com/es/revista/69>
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. 55, n. 163, enero-abril 2022, <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2022.163>
- Ciencia jurídica, vol. 11, n. 21, enero-junio 2022, <https://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/issue/view/CJ-21-1-2022>
- Derecho y ciencias sociales, n. 28, noviembre 2022- abril 2023
- Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 10392, 2023
- Environmental Law Review, vol. 25, n. 4, diciembre 2023
- Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, n. 32, cuarto trimestre 2022, <https://gabilex.castillalamancha.es/numeros/no-32-cuarto-trimestre-2022>
- Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, n. 184, 2023
- Review of European, Comparative and International Environmental Law, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/20500394/2023/32/3>
- Revista de Ciencias Jurídicas (Universidad de Costa Rica), n. 160, enero-abril 2023, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/issue/view/3278>
- Revista de Direito Ambiental, v. 28, n. 110, abril-junio 2023 ; v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023
- Revista de estudios locales: Cunal, n. 260, n. 261, n. 262; 2023
- Revista Galega de Administración Pública, n. 65, enero-junio 2023, <https://doi.org/10.36402/regap.v1i65>
- Revista General de Derecho Administrativo, n. 62, 2023 ; n. 63, 2023 ; n. 64, 2023
- Revista General de Derecho de los Sectores Regulados, n. 11, 2023 ; n. 12, 2023
- Revista Vasca de Administración Pública, n. 126, mayo-agosto 2023, <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.126.2023>
- Revue Juridique de l'Environnement, vol. 48, n. 4, diciembre 2023
- Sustainable Development Law and Policy, vol. 23, n. 1, 2023, <https://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp/vol23/iss1/> ; vol. 23, n. 2, 2023, <https://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp/vol23/iss2/>

## Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 15 de diciembre de 2023

### Agricultura:

CARDWELL, Michael. Results-based agri-environmental scheme design: Legal implications. *Environmental Law Review*, vol. 25, n. 4, diciembre 2023, pp. 260-288. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529231185678> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

MUÑOZ GÓMEZ, Marta J. La relocalización alimentaria: Vector en la transición ecológica del derecho agroalimentario. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 62, 2023.

PLATJOUW, Froukje Maria; NESHEIM, Ingrid; ENGE, Caroline. Policy coherence for the protection of water resources against agricultural pollution in the EU and Norway. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 485-500. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12509> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

### Aguas:

ALVIM DE CARVALHO, Flávia; HASSON DE OLIVEIRA, Vanessa. Descolonização das águas: uma contribuição do novo constitucionalismo latino-americano. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 39-64.

JAQUE, Sergio. La función de subsistencia de las aguas como uno de los nuevos ejes del Código de Aguas chileno. *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, n. 62, octubre 2023, pp. 189-194. Disponible en: <https://www.uria.com/es/publicaciones/8580-la-funcion-de-subsistencia-de-las-aguas-como-uno-de-los-nuevos-ejes-del-codigo-d> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

MARION SPENGLER, Fabiana; DUTRA DA COSTA, Márcio. Conflitos comunitários envolvendo o acesso a recursos hídricos: uma proposta de autocomposição. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 110, abril-junio 2023, pp. 199-222.

MARTÍNEZ RAMOS, Germán Rodrigo. Los Fondos de Agua como ejercicio de gobernanza local y participación ciudadana. *Ciencia jurídica*, vol. 11, n. 21, enero-junio 2022, pp. 129-141. Disponible en: <https://doi.org/10.15174/cj.v11i21.336> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

PLATJOUW, Froukje Maria; NESHEIM, Ingrid; ENGE, Caroline. Policy coherence for the protection of water resources against agricultural pollution in the EU and Norway. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 485-500. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12509> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

REY VARELA, José Manuel. Derecho social al agua y los principios de solidaridad y eficacia administrativa previstos en la ley gallega de mejora de gestión del ciclo integral del agua. *Revista Gallega de Administración Pública*, n. 65, 2023, pp. 139-153. Disponible en: <https://doi.org/10.36402/regap.v1i65.5070> (fecha de último acceso 12-12-2023).

ZHENG, Chenjun. A framework for the assessment of alternative uses in international water law. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 473-484. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12503> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

#### **Alimentación:**

MUÑOZ GÓMEZ, Marta J. La relocalización alimentaria: Vector en la transición ecológica del derecho agroalimentario. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 62, 2023.

#### **Autorizaciones y licencias:**

BEJARANO LUCAS, José Manuel. La regulación de las licencias urbanísticas en la ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su reglamento de desarrollo. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 184, 2023.

FARIAS, Talden; STALLIVIERI DA COSTA, Mateus; ANDRADE, Jaqueline de. Simplificação e dispensa do licenciamento ambiental segundo o Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 111-136.

#### **Biodiversidad:**

RAQUIN, Samuel. Étude des effets de la loi Biodiversité sur la séquence éviter-réduire-compenser dans la jurisprudence administrative (août 2016- juillet 2022). *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 861-877.

STREETER, Shade; HUNTER, David; SNAPE III, William. Prioritizing Regional Wildlife Conservation by Rejuvenating the Western Hemisphere Convention on Nature Protection. *Sustainable Development Law and Policy*, vol. 23, n. 2, 2023. Disponible en: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp/vol23/iss2/5/> (Fecha de último acceso 12-12-2023).

#### **Bosques:**

SENA MARTINS, Giorgia. Parecer n. 01/2023/ProNaCliMA/AGU. Mata Atlântica Brasileira. Arts. 61-A e 61-B do Código Florestal. Incompatibilidade lógico-sistemática. Prevalência da Lei especial. Lei da Mata Atlântica. Revisão de Entendimento. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 453-498.

**Cambio climático:**

BENJAMIN, Lisa; THOMAS, Adelle. The unvirtuous cycle of loss and damage: Addressing systemic impacts of climate change in small islands from a vulnerability perspective. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 390-402. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12516> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

CASTRO LÓPEZ, María Pilar. España sigue siendo diferente: El tribunal supremo falla a favor del estado en los “juicios por el clima”. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 12, 2023.

DIAS MARTINS, Joana D’Arc. Mudanças climáticas e o estado de coisa – inconstitucional e inconvençional – brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 401-436.

FIORINI BECKHAUSER, Elisa. Narrativas ecológicas na litigância climática baseada em direitos: contornos do Sul Global. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 110, abril-junio 2023, pp. 275 y ss.

KILA, Kikelomo O. Ghana and the global climate crisis: Rethinking the legal approach for climate change regulation of corporations in Ghana. *Environmental Law Review*, vol. 25, n. 4, diciembre 2023, pp. 289-310. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529231200167> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

LEONELLI, Giulia Claudia. The long and winding road towards the creation of climate clubs: Transatlantic negotiations, potential regulatory models and challenge ahead. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 453-464. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/reel.12499> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

NOGUEIRAS MATIAS, João Luis; VERAS LIMA, María Cecilia Girão. A estratégia da economia azul sustentável da União Europeia como instrumento para a mitigação das mudanças climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 377-400.

PEÑA CHACÓN, Mario. Estrategias y alternativas de litigio climático para América Latina y el Caribe. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 437-452.

STEPHENS, Mariah. The Great Climate Migration: A Critique of Global Legal Standards of Climate-Change Caused Harm. *Sustainable Development Law and Policy*, vol. 23, n. 2, 2023. Disponible en: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp/vol23/iss2/3/> (Fecha de último acceso 12-12-2023).

TIGRE, Maria Antonia; WEWERINKE SINGH, Margaretha. Beyond the North–South divide: Litigation's role in resolving climate change loss and damage claims. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 428-438. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12517> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

VANHALA, Lisa. Putting the constructive ambiguity of climate change loss and damage into practice: The early work of the UNFCCC WIM ExCom. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 428-438. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12508> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

#### **Competencias:**

PAREJO ALFONSO, Luciano José. La *vexata quaestio* de la concurrencia de competencias en un mismo espacio físico que se resiste a ser despejada; su nuevo afloramiento a propósito del uso del suelo en los puertos de interés general. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 184, 2023.

#### **Contaminación de suelos:**

PLATJOUW, Froukje Maria; NESHEIM, Ingrid; ENGE, Caroline. Policy coherence for the protection of water resources against agricultural pollution in the EU and Norway. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 485-500. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12509> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

#### **Contratación pública verde:**

GALLI BASUALDO, Martín. Breves reflexiones acerca del desarrollo sostenible y su capital importancia en la contratación pública. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n. 32, cuarto trimestre 2022, pp. 403-428. Disponible en: <https://gabilex.castillalamancha.es/articulos/breves-reflexiones-acerca-del-desarrollo-sostenible-y-su-capital-importancia-en-la> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

#### **Declaración de Impacto Ambiental (DIA):**

SÁNCHEZ BUSÓ, Javier. Aplicación de la regulación de Evaluación de Impacto Ambiental a la Ampliación Norte del Puerto de València: Vigencia temporal de la DIA y efecto directo de la Directiva 2011/92. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 64, 2023.

#### **Deforestación:**

ALBUQUERQUE, Carolina de; SILVA, Solange Teles da; OLIVEIRA, Celso Maran de. Controle do desflorestamento em assentamentos na Amazônia Legal: oportunidades e dificuldades na atuação do Ministério Público Federal. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 259-290.

**Derecho ambiental:**

BLUMANN, Claude. De la transversalidad à la centralité de la politique européenne de l'environnement. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 765-776.

BORTOLUZZI CORINO, Cristiane; JAQUES DILL, Paulo Roberto. O passivo ambiental e suas implicações jurídicas no mundo contemporâneo: a lacuna jurídica-normativa no direito brasileiro e proposições. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 110, abril-junio 2023, pp. 71-98.

FERNANDES SILVA, Alexandre. Poder Judiciário não pode intervir prematuramente em grupo de trabalho intergovernamental no processo de definição de políticas para recuperação ambiental e regularização de ocupação humana. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 499 y ss.

MORATO LEITE, José Rubens; HORBATIUK DUTRA, Tônia A. Ecological law and the case of Lagoa da Conceição. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 231-258.

PEÑA, Pablo. Could a trade agreement strengthen the enforcement of domestic environmental laws? Envisioning the impacts of the US-Peru environmental submissions mechanism. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 465-472. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12500> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

SUANZES DÍEZ, Cristina; CALVO CARMONA, Marc. A vueltas con el *greenwashing*: la nueva Propuesta de Directiva sobre alegaciones medioambientales. *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, n. 62, octubre 2023, pp. 212-227. Disponible en: <https://www.uria.com/es/publicaciones/8583-a-vueltas-con-el-greenwashing-la-nueva-propuesta-de-directiva-sobre-alegaciones> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

**Derecho constitucional:**

ALVIM DE CARVALHO, Flávia; HASSON DE OLIVEIRA, Vanessa. Descolonização das águas: uma contribuição do novo constitucionalismo latino-americano. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 39-64.

**Derechos fundamentales:**

BARRERIA, Luciana; POMPEU, Gina; FENSTERSEIFER, Tiago. Entre Gaia e Medeia, Têmis precisa ouvir Omama: análise dialógica sobre direitos ecológicos da Floresta Amazônica e dos povos indígenas. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 110, abril-junio 2023, pp. 39-70.

LOPES LUGLI, Leticia de Souza; NADIM DE LAZARI, Rafael José; MARCOS GODOY, Sandra. Racionalidade ambiental e a regulação brasileira: a implementação das políticas ambientais como instrumentos de valorização ao meio ambiente como um direito humano. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 110, abril-junio 2023, pp. 19-38.

PEÑA CHACÓN, Mario. Derechos humanos y derechos de la naturaleza: diálogo y fertilización cruzada entre ambas visiones. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 65-82.

#### Desarrollo sostenible:

GALLI BASUALDO, Martín. Breves reflexiones acerca del desarrollo sostenible y su capital importancia en la contratación pública. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n. 32, cuarto trimestre 2022, pp. 403-428. Disponible en: <https://gabilex.castillalamancha.es/articulos/breves-reflexiones-acerca-del-desarrollo-sostenible-y-su-capital-importancia-en-la> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

GARCÍA MATÍES, Rafael. La Ley de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global (I). *Revista de estudios locales: Cunal*, n. 260, 2023, pp. 118-123.

GARCÍA MATÍES, Rafael. La Ley de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global (II). (LCDSSG). Los entes locales. *Revista de estudios locales: Cunal*, n. 261, 2023, pp. 96-103.

GARCÍA MATÍES, Rafael. La Ley de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global (III). *Revista de estudios locales: Cunal*, n. 262, 2023, pp. 90-107.

#### Desastres naturales:

VIEIRA, Luciane Klein; LAUERMANN LAZZARETTI, Luisa; SILVEIRA OLIVEIRA, Patrícia da. O direito dos desastres no Mercosul. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 110, abril-junio 2023, pp. 223-248.

#### Economía circular:

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

#### Economía sostenible:

NOGUEIRAS MATIAS, João Luis; VERAS LIMA, María Cecilia Girão. A estratégia da economia azul sustentável da União Europeia como instrumento para a mitigação das mudanças climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 377-400.

#### Educación ambiental:

CORDEIRO DE SOUZA-FERNANDES, Luciana; SÁ, Artur A. A.; CARRILLE, Alexandre; KVINT JÚNIOR, Marcio. A legislação urbano-ambiental do Brasil e os

Geoparques Mundiais da UNESCO: processo bottom-up na promoção do pertencimento territorial e do educar ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 291-322.

#### **Energía:**

ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María. Cuestiones jurídicas relevantes sobre el almacenamiento energético ¿Hacia dónde vamos?. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 11, 2023.

#### **Espacios naturales protegidos:**

BREGOLIN BERTUZZO, Tiago; ALTMANN, Alexandre. Construções em áreas de preservação permanente e o princípio da consunção: críticas à absorção do art. 48 pelo art. 64 da Lei 9.605/98 a partir da abordagem ecossistêmica. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 110, abril-junio 2023, pp. 149-174.

PEÑA CHACÓN, Mario. Salvaguardas ambientales a favor de ecosistemas fluviales. *Revista de Ciencias Jurídicas (Universidad de Costa Rica)*, n. 160, 2023, pp. 1-13. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/53828> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

#### **Evaluación de Impacto Ambiental (EIA):**

SÁNCHEZ BUSÓ, Javier. Aplicación de la regulación de Evaluación de Impacto Ambiental a la Ampliación Norte del Puerto de València: Vigencia temporal de la DIA y efecto directo de la Directiva 2011/92. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 64, 2023.

#### **Fauna:**

PANZENHAGEN BERNARDES, Mariani; ATZ, Ana Paula. A proteção internacional do meio ambiente: uma análise do caso do atum de nadadeira azul pelo Tribunal Internacional de Direito do Mar. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 323-350.

#### **Fiscalidad ambiental:**

CARDOSO SQUEFF, Tatiana. Tributação ambiental e a efetiva proteção ambiental: possibilidades a partir do emprego da análise econômica do direito. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 167-208.

**Ganadería:**

SALVI, Nicolás; FONZO BOLÁÑEZ, Claudia Yesica; FLORES, Juan Pablo. El microrrelato de los derechos de propiedad alternativa: los encierros comunitarios ganaderos en Santiago del Estero (Argentina). *Derecho y ciencias sociales*, n. 28, noviembre 2022- abril 2023, pp. 1-13. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/18522971e110> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

**Información ambiental:**

MOREIRA MARCHESAN, Ana María; VIEIRA SOTO, Cíntia. Um olhar multidisciplinar sobre o patrimônio cultural arquivístico. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 110, abril-junio 2023, pp. 249-274.

**Instrumentos de gestión y planificación:**

PALOMAR OLMEDA, Alberto. La tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio y los informes preceptivos. La STS de 4 de septiembre de 2023. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10395, 2023, pp. 1-22.

PAREJO ALFONSO, Luciano José. Doctrina jurisprudencial sobre la relación entre los procedimientos administrativo común y de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; inaplicabilidad del primero, salvo remisión al del segundo. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 184, 2023.

**Instrumentos y protocolos internacionales:**

BIANCHI, Daniele. Reverdir la PAC ou alimenter le Green Deal?. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 813-821.

BRETT, Raphaël. Le Pacte vert européen au secours des forêts. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 803-812.

DURAND, Étienne. La contribution de l'hydrogène à la réalisation des objectifs du Green Deal. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 835-842.

FLAVIER, Hugo. Pacte vert, énergie et guerre en Ukraine: vers une nouvelle géographie du droit? *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 777-787.

LAGET-ANNAMAYER, Aurore. Green Deal et mobilités: vers un changement de paradigme?. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 823-833.

MCDONNELL, Siobhan. The COP27 decision and future directions for loss and damage finance: Addressing the vulnerability and non-economic loss and damage. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 416-427. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12521> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

SADELEER, Nicolas de. Le nouveau Pacte de l'Union européenne pour la nature. De l'ambition à la réalité. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 789-801.

SIEGELE, Linda. Financing for loss and damage under the UNFCCC: Have we come full circle? *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 403-415. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12524> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

#### **Medio marino:**

PANZENHAGEN BERNARDES, Mariani; ATZ, Ana Paula. A proteção internacional do meio ambiente: uma análise do caso do atum de nadadeira azul pelo Tribunal Internacional de Direito do Mar. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 323-350.

#### **Medio rural:**

BOCANEGRA JIMÉNEZ, María Andrea; INSIGNARES CERA, Silvana; GIOVANNETTI LUGO, Cecilia. Las zonas de interés para el desarrollo rural, económico y social frente a los derechos sociales y la inversión extranjera en Colombia. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 55, n. 163, enero-abril 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2022.163.17503> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

#### **Mejores Técnicas Disponibles (MTD):**

FURTADO LOUBET, Luciano; CASTELLAN SILVA, Letícia; ALVES DE CARVALHO, Milleny; MAGALHÃES FILHO, Fernando J. C. A interface entre as melhores técnicas disponíveis e soluções baseadas na natureza no licenciamento ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 137-166.

#### **Minería:**

APARECIDA SEZINI, Angélica; FREITAS CASTRO FONSECA, Alberto de. Compensação por supressão de cavidades no licenciamento ambiental em Minas Gerais: problemas e soluções para a normatização e administração. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 110, abril-junio 2023, pp. 175-198.

COIMBRA BORGES, Luis Antônio; SALES PEREIRA, Amanda de. Políticas públicas e a eficiência dos mecanismos regulatórios da mineração no Brasil: a licença social para operar em municípios mineradores. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 209-230.

**Ordenación del territorio:**

PALOMAR OLMEDA, Alberto. La tramitación de los instrumentos de ordenación del territorio y los informes preceptivos. La STS de 4 de septiembre de 2023. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10395, 2023, pp. 1-22.

PAREJO ALFONSO, Luciano José. Doctrina jurisprudencial sobre la relación entre los procedimientos administrativo común y de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; inaplicabilidad del primero, salvo remisión al del segundo. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 184, 2023.

**Participación:**

MARTÍNEZ RAMOS, Germán Rodrigo. Los Fondos de Agua como ejercicio de gobernanza local y participación ciudadana. *Ciencia jurídica*, vol. 11, n. 21, enero-junio 2022, pp. 129-141. Disponible en: <https://doi.org/10.15174/cj.v11i21.336> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

SOARES DE OLIVEIRA, Lucas. A advocacia pública estruturante e a promoção da justiça ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 110, abril-junio 2023, pp. 99-120.

**Plásticos:**

MOZAK, Marina. It's Time to Trash Consumer Responsibility for Plastics: An Analysis of Extended Producer Responsibility Laws' Success in Maine. *Sustainable Development Law and Policy*, vol. 23, n. 1, 2023. Disponible en: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp/vol23/iss1/4/> (Fecha de último acceso 12-12-2023).

**Política ambiental:**

LOPES LUGLI, Leticia de Souza; NADIM DE LAZARI, Rafael José; MARCOS GODOY, Sandra. Racionalidade ambiental e a regulação brasileira: a implementação das políticas ambientais como instrumentos de valorização ao meio ambiente como um direito humano. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 110, abril-junio 2023, pp. 19-38.

MILHOMEM DE OLIVEIRA, Carla Renata; SANT'ANA BEZERRA, Letícia; OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequías de. O Buen Vivir como ponto de partida para criação de políticas públicas ambientais na região da Amazônia Legal. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 21-38.

**Principio de precaución:**

TORRENTE LIMA, Claudemir; CHRISTOFFOLI, Pedro Ivan. O processo de liberação de transgênicos no Brasil à luz dos princípios constitucionais da administração pública e da precaução. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 83-110.

**Protección civil:**

PASQUALOTTO, Adalberto. O bem comum na proteção ambiental e ao consumidor. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 110, abril-junio 2023, pp. 121-148.

SHALIK, Islam. La Directive 2019/1937: un instrument au service des lanceus d'alerte en matière environnementale?. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 843-860.

**Residuos:**

CAVERO LAPUERTA, Guillermo; MÉNDEZ BARRANCO, Daniel. El régimen de subproductos y fin de condición de residuo tras la implementación de la Ley 7/2022. *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, n. 62, octubre 2023, pp. 19-35. Disponible en: <https://www.uria.com/es/publicaciones/8568-el-regimen-de-subproductos-y-fin-de-condicion-de-residuo-tras-la-implementacion> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

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

**Residuos peligrosos:**

OZYMY, Joshua; JARREL OZYMY, Melissa. Toxic Criminals: Prosecuting Individuals for Hazardous Waste Crimes Under the United States Resource Conservation and Recovery Act. *Sustainable Development Law and Policy*, vol. 23, n. 1, 2023. Disponible en: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp/vol23/iss1/5/> (Fecha de último acceso 12-12-2023).

**Responsabilidad penal:**

FERNANDES SANTIAGO, Alex; MOREIRA MARCHESAN, Ana Maria; SOUZA MIRANDA, Marcos Paulo. A culpabilidade nos crimes contra o patrimonio cultural. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 351-376.

VERCHER NOGUERA, Antonio. Cuarenta años de protección penal ambiental: la inevitable tendencia expansiva del derecho penal del medio ambiente. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10392, 2023, pp. 1-16.

**Suelos:**

PAREJO ALFONSO, Luciano José. La *vexata quaestio* de la concurrencia de competencias en un mismo espacio físico que se resiste a ser despejada; su nuevo afloramiento a propósito del uso del suelo en los puertos de interés general. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 184, 2023.

**Transportes:**

PUETZ, Achim; VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia. Transporte y movilidad. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 11, 2023.

PUETZ, Achim; VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia. Transporte y movilidad. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 12, 2023.

VICENTE MAMPEL, Ciara. Regulación y competencia en el acceso a las infraestructuras ferroviarias: la posición del gestor en la doctrina de los Tribunales Europeos. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 11, 2023.

**Turismo sostenible:**

BAÑO FOS, José María. Libertad de empresa y urbanismo, a propósito de los alojamientos turísticos. *Revista de estudios locales: Cunal*, n. 262, 2023, pp. 86-89.

**Urbanismo:**

BEJARANO LUCAS, José Manuel. La regulación de las licencias urbanísticas en la ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su reglamento de desarrollo. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 184, 2023.

CORDEIRO DE SOUZA-FERNANDES, Luciana; SÁ, Artur A. A.; CARRILLE, Alexandre; KVINT JÚNIOR, Marcio. A legislação urbano-ambiental do Brasil e os Geoparques Mundiais da UNESCO: processo bottom-up na promoção do pertencimento territorial e do educar ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, v. 28, n. 111, julio-septiembre 2023, pp. 291-322.

PAREJO ALFONSO, Luciano José. Doctrina jurisprudencial sobre la relación entre los procedimientos administrativo común y de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; inaplicabilidad del primero, salvo remisión al del segundo. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 184, 2023.

## Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 15 de diciembre de 2023

### Cambio climático:

GIBBS-KNELLER, David. Corporate strategy on climate risk in the courtroom: Not worth powder in shot. *Environmental Law Review*, vol. 25, n. 4, diciembre 2023, pp. 326-335. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529231214014> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

### Costas:

PRIEUR, Loïc. Littoral. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 893-902.

### Delito ecológico:

La mer: la plus grande scène de crime(s) au monde ? Le cas de la criminalité environnementale. Recommandations du colloque international de la Rochelle Université du 27 au 29 avril 2023. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 945-959.

### Derecho ambiental:

TRUILHÉ, Eve; FENNER, Amandine, BOUCHERIFI, Tatiana; et al. Panorama de la jurisprudence de la CJUE. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 931-943.

### Derecho constitucional:

FLEURY, Marine; COHENDET, Marie-Anne. Arbitrage et spas de côté. Chronique relative à l'application de la Charte de l'environnement par le Conseil constitutionnel. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 879-891.

### Desarrollo sostenible:

CEREZO IBARRONDO, Alvaro. Las determinaciones, estudios e informes de la regulación básica para el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en los instrumentos de ordenación urbanística. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 126, mayo-agosto 2023, pp. 331-370. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.126.2023.09> (Fecha de último acceso 12-12-2023).

**Energía nuclear:**

LÉGER, Marc. La loi du 22 juin 2023 : une loi pour accompagner la relance du nucléaire. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 753-759.

**Energías renovables:**

ČAVOŠKI, Aleksandra; AHUJA, Jyoti; HARPER, Gavin; et al. Securing technology critical materials for Britain – the legal and regulatory conundrum. *Environmental Law Review*, vol. 25, n. 4, diciembre 2023, pp. 311-325. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529231211746> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

**Especies amenazadas:**

DELIANCOURT, Samuel. Espèces protégées. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 903-918.

**Ganadería:**

GALL, Anna Florentine; BADER, Clara Lina; ALBLAS, Edwin. Support for Young farmers in the European Union: How much discretion for Member States?. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 501-506. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12518> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

**Instrumentos y protocolos internacionales:**

FLEURY, Marine; COHENDET, Marie-Anne. Arbitrage et spas de côté. Chronique relative à l'application de la Charte de l'environnement par le Conseil constitutionnel. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 879-891.

**Medio marino:**

La mer: la plus grande scène de crime(s) au monde? Le cas de la criminalité environnementale. Recommandations du colloque international de la Rochelle Université du 27 au 29 avril 2023. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 945-959.

**Minería:**

ČAVOŠKI, Aleksandra; AHUJA, Jyoti; HARPER, Gavin; et al. Securing technology critical materials for Britain – the legal and regulatory conundrum. *Environmental Law Review*, vol. 25, n. 4, diciembre 2023, pp. 311-325. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529231211746> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

**Urbanismo:**

CEREZO IBARRONDO, Alvaro. Las determinaciones, estudios e informes de la regulación básica para el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en los instrumentos de ordenación urbanística. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 126, mayo-agosto 2023, pp. 331-370. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.126.2023.09> (Fecha de último acceso 12-12-2023).

MEUNIER-GARNER, Marie Odile. Urbanisme. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 48, n. 4, diciembre 2023, pp. 919-930.

## Resenciones

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de diciembre de 2023*

### Bosques:

KODIVERI, Arpitha. Recensión: “The lawful forest: A critical history of property, protest and spatial justice by Cristy Clark and John Page, Edinburgh University Press. 2022. 248 pp”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 509-510. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12522> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

### Cambio climático:

BOUWER, Kim. Recensión: “Climate change litigation: Global perspectives By Ivano Alogna, Christine Bakker, Jean-Pierre Gauci (Eds.), Brill. 2021. pp. 542”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 507-508. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12519> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

### Delito ecológico:

PONS HERNÁNDEZ, Mónica. Recensión: “Advanced introduction to Applied Green Criminology by Rob White”. *Environmental Law Review*, vol. 25, n. 4, diciembre 2023, pp. 389-390.

### Derecho ambiental:

HEYVAERT, Veerle. Recensión: “Global regulatory standards in environmental and health disputes: Regulatory coherence, due regards, and due diligence by Caroline E. Foster, Oxford University Press. 2021. xxx + 375 pp”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 509-510. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12520> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

### Propiedad privada:

KODIVERI, Arpitha. Recensión: “The lawful forest: A critical history of property, protest and spatial justice by Cristy Clark and John Page, Edinburgh University Press. 2022. 248 pp”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 509-510. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12522> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

**Salud:**

HEYVAERT, Veerle. Recensión: “Global regulatory standards in environmental and health disputes: Regulatory coherence, due regards, and due diligence by Caroline E. Foster, Oxford University Press. 2021. xxx + 375 pp”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 32, n. 3, noviembre 2023, pp. 509-510. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12520> (Fecha de último acceso 13-12-2023).

## NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambienta (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 30 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

### 1. Originalidad:

Los Artículos doctrinales deben ser originales y tratarán sobre temas de Derecho ambiental. Recogerán análisis doctrinales sobre legislación y jurisprudencia ambiental de cualquier naturaleza, con una finalidad esencialmente investigadora.

Los Comentarios deben ser originales y estar dirigidos a analizar y a reflexionar sobre temas de Derecho ambiental que sean de actualidad. También podrán versar sobre normas recientemente publicadas o a sentencias novedosas que merezcan un comentario de este tipo. Su finalidad será esencialmente divulgativa.

En todo caso, a cada autor se le requerirá firmar una declaración que afirma que su texto es original e inédito, y no ha sido enviado ni está pendiente de admisión de otra revista o publicación, ni sobre el mismo existen derechos de publicación por parte de entidad alguna.

### 2. Envío:

Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: [aja@actualidadjuridicaambiental.com](mailto:aja@actualidadjuridicaambiental.com) ; [biblioteca@cieda.es](mailto:biblioteca@cieda.es)

### 3. Evaluación:

Los Artículos doctrinales serán aceptados previo informe favorable de dos evaluadores, según el sistema de evaluación por pares anónima (proceso de doble-ciego, “double blind peer review”): en primer lugar, un evaluador interno que será miembro del Consejo de Redacción y, en una segunda fase, un evaluador externo, especialista de reconocido prestigio en materia de Derecho ambiental ajeno a la organización de la revista. Los evaluadores valorarán la adecuación del artículo propuesto a las normas de publicación, la calidad de su contenido y el interés del tema.

La existencia de un informe de evaluación negativo es causa suficiente para la denegación de la publicación del artículo propuesto.

Los evaluadores recibirán los artículos del coordinador de AJA por correo electrónico y se someterán a las instrucciones y cuestionario de evaluación. Los artículos no llevarán indicación alguna que permita conocer la identidad del autor.

El resultado de la evaluación será comunicado al autor a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de dos meses.

Por otro lado, los Comentarios serán sometidos a una evaluación interna en proceso de doble-ciego.

#### 4. Formato:

Los textos deberán presentarse **en formato Word**.

Los Comentarios tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría).

Los Artículos doctrinales mantendrán un tipo de fuente Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas.

Los trabajos recibidos responderán a la siguiente estructura:

- **Título** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Autor**, indicando su nombre y apellidos, así como el cargo o profesión que ostenta, institución y país, y el código ORCID, en su caso. En caso de autoría múltiple, se debe indicar en primer lugar la autoría principal.
- **Resumen** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Palabras clave** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**. Deberán ir separadas por punto, con punto al final.
- **Índice o sumario**, en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Contenido** del artículo.
- **Referencias bibliográficas**.

Cuando proceda, se indicará la fuente de financiación, indicando la entidad financiadora, el nombre y/o código del proyecto, así como cualquier otro dato relevante para la identificación de la misma.

La numeración de los apartados se hará con caracteres arábigos:

1. Introducción
2.
  - 2.1.
    - 2.1.1.
3.
  - 3.1.
  - etc.
4. Conclusión
5. Bibliografía

Las **notas a pie** irán en Garamond 12, con las mismas características de párrafo.

Los extractos o **citas literales** irán en línea aparte, Garamond 12, en cursiva y con sangrado de 1 cm. a cada lado.

La **numeración** de cada epígrafe se hará con caracteres arábigos (no romanos) y hasta un máximo de tres niveles (1, 1.1., 1.1.1.). Los títulos de cada epígrafe o subepígrafe irán en negrita y mayúsculas. Si se desea enumerar a un nivel más detallado, se utilizará la secuencia: a), b), c)..., o se emplearán guiones.

Se procurará limitar el uso de imágenes y tablas y, en su caso, se deberá indicar pie de imagen o título de tabla, así como la fuente de procedencia.

#### 5. Idiomas:

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

#### 6. Accesibilidad para personas con discapacidad:

Es obligatorio que el documento cumpla con el RD1112/2018 de accesibilidad a la discapacidad. Esto significa que los enlaces del texto y de las notas al pie deben ser integrados dentro de su texto enunciativo.

Por ejemplo, en texto o nota a pie, debe decir:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., [La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60

En lugar de:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60, disponible en [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014\\_02\\_17\\_Manuela\\_Mora\\_Energias-renovables.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014_02_17_Manuela_Mora_Energias-renovables.pdf)

Únicamente en el listado de la bibliografía se podrán expresar páginas web explícitas, indicando entre paréntesis la fecha de último acceso.

#### 7. Bibliografía:

La **bibliografía** se realizará con el formato dictado por la norma **UNE-ISO 690:2013**. Deberá figurar al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. El listado de referencias bibliográficas final se ordenará de manera alfabética. El modelo básico corresponde a:

- **Monografías:** APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año.
- **Capítulos de monografías:** APELLIDOS, Nombre. Título. En: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año, pp. x-x.
- **Artículos de publicaciones periódicas:** APELLIDOS, Nombre. Título. *Nombre de revista*, volumen, año, pp. x-x.

Aquellos documentos en formato digital deberán añadir al final de la referencia:

Disponible en : [www.URL.com](http://www.URL.com) (Fecha de último acceso XX-XX-20XX).

En caso de autoría múltiple hasta tres autores, se separarán con punto y coma. Si hay más de tres, se indicará el primero y se añadirá “, et al.”.

Para la inserción de las citas en texto se recomienda la utilización del sistema autor-fecha:

- “El problema que se plantea en los tributos medioambientales es el riesgo del que nos hablan Carbajo Vasco y Herrera Molina (2004: p. 89) en...”
- “Algunos autores (García, 2018: p. 94) sugieren la incorporación...”

También es posible la utilización del sistema numérico continuo, con la adición de notas a pie de página en la que se indique la fuente, incluyendo además el listado final de referencias ordenado alfabéticamente.

Recomendamos la lectura de las siguientes guías de elaboración de referencias bibliográficas con UNE-ISO 690:2013 para ampliar la información correspondiente:

- [Citas y elaboración de bibliografía: el plagio y el uso ético de la información: Estilo UNE-ISO 690](#). Universidad Autónoma de Madrid.
- [Norma ISO 690:2013](#). Universidad de Zaragoza.

8. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:

Consultar en sitio web: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/>

9. Política editorial:

Puede consultar la política editorial completa de nuestra revista en el apartado “Publicar” de nuestra [página web](#).

10. **Valoración** de la revista:

Con el fin de ofrecer un servicio que pretende satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el [cuestionario de valoración](#).

*Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental*

# Actualidad Jurídica Ambiental

## Recopilación mensual Núm. 140 Diciembre 2023

“[\*Actualidad Jurídica Ambiental\*](#)” es una publicación on-line innovadora y gratuita, de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental.

Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el CIEDA-CIEMAT considera “AJA” un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: “Actualidad”, con noticias breves; “Legislación al día”, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); “Jurisprudencia al día”, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; “Referencias bibliográficas al día”, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; “Comentarios breves” y “Artículos”, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídico ambiental.

“AJA” es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.