



Actualidad Jurídica Ambiental

**Recopilación mensual
Núm. 150**

Noviembre 2024



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 (Acreditada Catedrática) 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
Catedrático 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
Catedrática 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 (Acreditado Catedrático) 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 Titular de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

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

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

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

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

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
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid

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, 2024
ISSN: 1989-5666; NIPO: 152-24-001-9

Edición:
Editorial CIEMAT, Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid
Correo: editorial@ciemat.es

[Novedades editoriales CIEMAT](#)

Fotocomposición, publicación y maquetación: CIEDA-CIEMAT.

Para cualquier duda o pregunta técnica contactar con bibliotecacieda@ciemat.es



SUMARIO

SUMARIO.....	2
ARTÍCULOS.....	4
LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC). LA CONDICIONALIDAD AMBIENTAL TRAS LA REVISIÓN ANTICIPADA DE 2024, Walter Zellweger Córdoba	5
UN COMENTARIO A LOS MANDATOS AMBIENTALES DE LA LEY EUROPEA DE MATERIAS CRÍTICAS, Carlos Ramírez Sánchez-Maroto	64
LA GESTIÓN TERRITORIAL COMO RESPUESTA: EL NECESARIO AVANCE DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES, Esther Rando Burgos	110
COMENTARIOS.....	141
LA COSTUMBRE INTERNACIONAL COMO PRECEDENTE EN LOS CURSOS DE AGUAS INTERNACIONALES: CASO AGUAS DEL SILALA. CHILE V. BOLIVIA, Thomas Sebastián Recalde Moncayo; Andrés Martínez- Moscoso.....	142
LEGISLACIÓN AL DÍA	166
Nacional.....	167
Autonómica.....	177
<i>Islas Baleares</i>	177
Iberoamérica.....	179
<i>Portugal</i>	179
JURISPRUDENCIA AL DÍA.....	181
Tribunal Supremo (TS).....	182
Tribunal Superior de Justicia (TSJ)	192
<i>Andalucía</i>	192
<i>Comunidad Foral de Navarra</i>	201
<i>Comunidad Valenciana</i>	205
<i>Galicia</i>	209
<i>Principado de Asturias</i>	212
ACTUALIDAD	216
Noticias	217
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA.....	224
MONOGRAFÍAS.....	225
Capítulos de monografías	229
PUBLICACIONES PERIÓDICAS	232
Números de publicaciones periódicas	232
Artículos de publicaciones periódicas.....	234

Legislación y jurisprudencia ambiental	243
Recensiones	247
NORMAS DE PUBLICACIÓN	250

ARTÍCULOS

Carlos Ramírez Sánchez-Maroto
Esther Rando Burgos
Walter Zellweger Córdoba

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 04 de noviembre de 2024

**LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA POLÍTICA
AGRARIA COMÚN (PAC). LA CONDICIONALIDAD AMBIENTAL
TRAS LA REVISIÓN ANTICIPADA DE 2024**

COMMON AGRICULTURAL POLICY'S (CAP) ADMINISTRATIVE
SIMPLIFICATION. ENVIRONMENTAL CONDITIONALITY AFTER
THE EARLY REVIEW OF 2024

Autor: Walter Zellweger Córdoba, Estudiante del Máster en Gestión Administrativa, Universidad de Salamanca

Fecha de recepción: 22/07/2024

Fecha de aceptación: 26/09/2024

Fecha de modificación: 30/09/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00385>

Resumen:

Las protestas agrícolas de 2024 impulsaron la necesidad de que las Administraciones competentes modificaran de forma anticipada la condicionalidad ambiental de la Política Agraria Común (PAC) mediante una nueva revisión, de tendencia simplificadora y flexibilizadora, de un complejo régimen jurídico-administrativo como es el que regula la política agraria *europea* en la actualidad. A pesar de su corta vida, cabe analizar los pros y contras de esta recentísima reforma a fin de extraer una serie de conclusiones anticipadas sobre el futuro que aguarda a la PAC tras la adopción del Reglamento de simplificación.

Abstract:

The farmers' protests of 2024 prompted the need for the competent administrations to modify in advance the environmental conditionality of the Common Agricultural Policy (CAP) by means of a new revision simplifying and making a complex legal-administrative system such as the one that currently regulates *European* agricultural policy more flexible. Despite its short life, it is worth analyzing the pros and cons of this very recent reform in order to draw a series of early conclusions on the future that awaits the CAP after the adoption of the simplification Regulation.

Palabras clave: Política Agraria Común. Simplificación administrativa. Condicionalidad ambiental. Protestas agrícolas. Sector agrario español.

Keywords: Common Agricultural Policy. Administrative simplification. Environmental conditions. Farmers' protests. Spanish agricultural sector.

Índice:

1. Introducción
2. Origen y evolución de la PAC
 - 2.1. Primer periodo (1957–1984)
 - 2.2. Segundo periodo (1985–2020)
3. Momento actual (2023–2027)
 - 3.1. Antecedentes: el Pacto Verde Europeo
 - 3.2. La reforma del año 2021
 - 3.2.1. Características de la reforma
 - 3.2.2. Los planes estratégicos
 - 3.3. Las intervenciones y su condicionalidad
 - 3.3.1. Primer pilar
 - 3.3.2. Segundo pilar
 - 3.3.3. La arquitectura ambiental de la PAC
4. La PAC en España
 - 4.1. La situación del sector agrario español
 - 4.2. Recepción de la reforma del 2021 en España
5. La simplificación de la PAC
 - 5.1. La crisis social agraria de 2024
 - 5.2. Simplificación administrativa y flexibilización
 - 5.3. Solución: la revisión anticipada
 - 5.3.1. Respuesta desde España
 - 5.3.2. Respuesta desde la UE

- 5.4. Los clarosucos de la revisión
- 6. Conclusiones
- 7. Bibliografía
- 8. Anexos

Index:

- 1. Introduction
- 2. Origin and development of the CAP
 - 2.1. First period (1957–1984)
 - 2.2. Second period (1985–2020)
- 3. Current moment (2023–2027)
 - 3.1. Background: European Green Deal
 - 3.2. The 2021 reform
 - 3.2.1. Reform features
 - 3.2.2. CAP Strategic Plans
 - 3.3. CAP support and cross-compliance
 - 3.3.1. First pillar
 - 3.3.2. Second pillar
 - 3.3.3. CAP environmental architecture
- 4. CAP in Spain
 - 4.1. Situation of Spain's agricultural sector
 - 4.2. Reception of the 2021 reform in Spain
- 5. CAP simplification
 - 5.1. The agricultural social crisis of 2024
 - 5.2. Administrative simplification and flexibilisation
 - 5.3. Solution: early review
 - 5.3.1. Spain's response
 - 5.3.2. EU's response
 - 5.4. Pros and cons of the review
- 6. Conclusions
- 7. Bibliography
- 8. Annex

1. INTRODUCCIÓN

A principios de 2024, la política agraria se ha situado en el punto de mira del conjunto social a raíz de las críticas elevadas por un sector agropecuario exhausto por sobrellevar sobre sus hombros dos de los pilares más fundamentales de nuestra sociedad: la producción alimenticia y la salvaguarda de unos recursos naturales cada vez más degradados. En el seno de este

conflicto entraron en liza varios escenarios de discrepancia, entre ellos, la Política Agraria Común (a partir de ahora, PAC), política histórica del proyecto comunitario, de promoción y sostenimiento de un campo –el europeo y el español– asfixiado por la coyuntura económica e internacional, poco favorable a sus intereses. Una PAC frente a la que, pese a su reciente reforma de 2021, se esgrimieron airadas proclamas –de flexibilización y simplificación de su régimen jurídico-administrativo, en creciente complejidad y diversificación ambientalista de sus esfuerzos– que serían atendidas por las distintas instancias europeas y nacionales competentes para la formulación de una nueva respuesta simplificadora, que cabrá analizar en el presente artículo por su trascendencia.

Éste será, por tanto, el objetivo principal de nuestra labor investigadora: indagar en lo concerniente al principio de simplificación administrativa, sus efectos y las posibilidades que ha venido ofreciendo en el contexto de la PAC, en especial, a raíz de la reforma anticipada ocurrida en mayo del presente año 2024 por medio del Reglamento (UE) 2024/1468 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024.

La investigación nos abocará a la necesidad de realizar un primer repaso al nacimiento y evolución de la PAC alcanzando la reforma de 2021 vigente, que estudiaremos conociendo sus características y el modelo de gestión que plantea, las ayudas y su reforzada condicionalidad, fuente de disputa con los agricultores. Seguidamente, realizaremos una serie de apreciaciones sobre el campo español y su respuesta a la última «gran reforma», perspectiva desde la que abordaremos el análisis. En un último capítulo, centraremos nuestros esfuerzos en el que constituye el motivo del estudio: la simplificación administrativa de la PAC, resaltando la actualidad e importancia del fenómeno a la par que se examinan las implicaciones técnicas de su invocación y se estudia la ya anticipada respuesta dada por las autoridades competentes –nacionales y europeas– para su articulación, finalizando, desde una perspectiva crítica y sobre la base de todo lo anterior, con una síntesis y análisis de la solución articulada a efectos de alcanzar una conclusión sobre esta pragmática revisión intermedia de 2024, a la que estimamos un tinte gris y contradictorio, por las razones que expondremos.

2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PAC

Con carácter previo a realizar cualquier aproximación al régimen jurídico que caracteriza actualmente a la PAC, se vuelve preciso explorar la evolución seguida por la política agraria *europaea* remontándonos, para ello, al momento mismo en que alcanzara una perspectiva comunitaria, cuando podemos identificar un cambio de paradigma significativo en el agrarismo europeo con

la creación de un mercado común supraestatal¹. Posteriormente, continuaremos siguiendo la evolución de este proceso trazando una línea que nos permitirá conocer las distintas reformas que fueron modulando la política agraria hasta construir su forma actual.

En tanto que la evolución y desarrollo de la PAC se trata de un asunto altamente revisado por la literatura especializada, el tratamiento que proporcionaremos a esta materia deberá ser el básico indispensable para poder exponer y fundamentar la investigación, sin caer en redundancias innecesarias. Con tal fin, y aunque el lector podrá encontrar divisiones más precisas de las etapas de evolución de la PAC, nosotros presentaremos este análisis histórico dividiéndolo en dos grandes bloques: el primero, concerniente a su etapa inicial o fase productivista y, el segundo, una vez tiene lugar la introducción de los criterios socioambientales en este régimen de ayudas, llegando así hasta nuestros días.

2.1. Primer periodo (1957–1984)

Con fundamento en lo anterior, iniciaremos este punto remarcando una clara evidencia como es que la política agraria en Europa occidental no puede entenderse si no es desde una perspectiva eminentemente comunitaria. Así, desde el Tratado de Roma de 1957 (o Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea), los Estados miembros (desde ahora, EEMM) de la Comunidad Económica Europea (CEE) creyeron en la necesidad de incluir los productos agrarios, ganaderos y pesqueros en la constitución del mercado común europeo, a la par que se comprometían al establecimiento de una política agrícola común (en virtud de los artículos 38 a 47 del Tratado).

Siguiendo tal premisa (y bajo el mandato del artículo 43 del Tratado)², para el año 1962, finalmente, la Comisión lograría sintetizar los esfuerzos realizados en esos últimos tiempos, estableciendo los ejes básicos de la PAC, que quedaría configurada como un sistema altamente proteccionista en base a precios

¹ De tal manera que para VINCIENNE, en 1989, la constitución del mercado común había sido deficiente excepto con relación a la agricultura, al punto de erigirse en «campo de pruebas» para otras políticas comunitarias. Véase VINCIENNE, Monique. La futura «Europa Verde»: Representaciones sociales de la Comisión «Europea». *Agricultura y Sociedad*, núm. 51, 1989, pp. 81-83, 104.

² En el apartado 1 del citado precepto se dice:
con objeto de determinar las líneas directrices de una política agrícola común, la Comisión convocará (...) una conferencia de los Estados miembros que habrá de proceder a un contraste de sus respectivas políticas agrícolas, estableciendo, en particular, el balance de sus recursos y necesidades.

garantizados a los productores³ en cumplimiento de los objetivos sentados por medio del artículo 39 del Tratado: lograr un aumento de la productividad que permitiera la construcción un mercado alimentario estable y seguro basado en precios razonables, garantizando el abastecimiento y un nivel de vida digno para los productores.

En paralelo a este proceso, en aras de garantizar su efectivo despliegue, se comenzaría a implementar toda una estructura burocrática comunitaria que permitiría la creación efectiva del mercado común agrario. Para la financiación del sistema se crearía el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), encargado de su gestión –dividido en dos secciones–, mientras que el funcionamiento de la PAC recaería en las organizaciones comunes de mercado (que se convertirán en la Organización Común de los Mercados, u OCM), encargadas de tareas como la regulación de precios, las formas de almacenamiento de los productos y el tratamiento a los remanentes o el régimen de subvenciones, entre otras⁴. A pesar de que la mayoría de los productos contaban con una OCM, se iniciaría una tendencia de estímulo que beneficiaría en mayor medida aquellas tipologías procedentes de la agricultura atlántica en detrimento de los productos mediterráneos⁵.

Por lo que hace al sistema de ayudas, en esta fase –marcada por el contexto de posguerra– se procurará un fuerte incentivo a la producción mediante un sistema de ayudas acopladas a la producción y precios garantizados por encima del valor del mercado mundial, fundamentado en torno a dos líneas de acción: la política de precios y mercados (a cargo del FEOGA-Garantía) y la política estructural, para la mejoría de la producción y comercialización de los productos agrícolas del nuevo mercado común (impulsado por el FEOGA-Orientación)⁶.

La implantación de este modelo eminentemente productivista lograría que la Comunidad revertiera y superara la escasez alimenticia consecuencia del periodo posbélico hasta lograr, con su consolidación y posterior maduración, niveles de sobreproducción, pasando de ser, en el plano mundial, de un actor

³ LARRUBIA VARGAS, Remedios. La política agraria común y sus reformas: reflexiones en torno a la reforma de 2014-2020. *Cuadernos Geográficos*, vol. 56, núm. 1, 2017, p. 128.

⁴ CUENCA GARCÍA, Eduardo y NAVARRO PABSDORF, Margarita. Transformaciones y desafíos de la Política Agraria Común. *Boletín Económico de ICE*, núm. 3060, 2015, p. 21.

⁵ *Ibidem*, p. 22. Orientación que, en conclusión de algún autor, traería consecuencia en la mayor rentabilidad de las explotaciones continentales. Véase, SEGRELLES SERRANO, José Antonio. Las ayudas agrarias y sus repercusiones sobre la agricultura familiar en la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 74, 2017, p. 163

⁶ CUENCA GARCÍA, Eduardo y NAVARRO PABSDORF, Margarita. Transformaciones y desafíos de la Política Agraria Común. *Op. cit.*, pp. 21-23.

importador de alimentos a un exportador neto, acrecentando, en el proceso, las tensiones del mercado agrícola internacional⁷. El exceso de producción se traduciría, a su vez, en que el mantenimiento de tales políticas (en particular, las concernientes al tratamiento de los excedentes) fueran suponiendo un cada vez más excesivo coste presupuestario, volviendo aconsejable la reforma de la PAC⁸.

2.2. Segundo periodo (1985–2020)

Como decimos, llegados los años 80, los países que habían integrado sus modelos de producción agraria nacionales en un proyecto conjunto lograrían la consecución de sus objetivos iniciales por medio de una estructura que comenzaba a sentirse superada (pues subvencionaba el *simple* hecho de producir, causando fuertes discordancias entre la oferta y la demanda de productos agrícolas)⁹ y que, en definitiva, estaba necesitada de cambios.

A este escenario se sumó la aparición paulatina de «otras» perspectivas que comenzaron a reconocer en la agricultura y su entorno un papel *más allá* de la mera producción, introduciendo factores ambientales y sociales. En definitiva, de diversificación de los espacios rurales, ideas que penetrarían también en la política agraria¹⁰.

Esta tendencia diversificadora comenzaría a ser promovida desde 1985 a través del Libro Verde de la Comisión, antesala de una sucesión de reformas ambientalistas (1992, 1999, 2003, 2013 y 2021) en el régimen jurídico de la PAC, promovidas sin obviar el interés por reducir los desajustes económico-presupuestarios consecuencia del primer modelo productivista¹¹, lo cual

⁷ Fruto, precisamente, de las políticas de inventivo de su mercado interior agrícola. Además, la Comunidad se hubo posicionado a favor de excluir el sector agrario del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (por sus siglas en inglés, GATT), antecedente de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en detrimento de los competidores mundiales. Véase FLORES PAREDES, Joaquín, “Las reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha”, *Revista de Economía Mundial*, n.º 15, 2006, pp. 157-158.

⁸ MARTÍNEZ GARCÍA, Francisco Manuel, *et. al.* Análisis territorial de la Política Agraria Común (PAC) en el periodo 2014-2020. Estudio de caso: Extremadura. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 98, 2023, pp. 3-4.

⁹ VINCIENNE, Monique. La futura «Europa Verde»: Representaciones sociales de la Comisión «Europea». *Op. cit.*, p. 92.

¹⁰ DEL BARRIO ALISTE, José Manuel, IBÁÑEZ MARTINEZ, María Luisa y SERRANO FLORES, María Elena. Orientaciones y evolución de la política agraria común (PAC): entre la sostenibilidad y el desarrollo rural. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, vol. 11, núm. 4, 2020, p. 907.

¹¹ Como evidencia, en el lapso temporal de los años 1980 a 1985, el presupuesto de la política agraria se había prácticamente duplicado. Véase Gráfico 1.

supondría, en esta primera etapa de reforma, sentar cambios en las políticas de precios, fomentar el abandono de tierras y la jubilación anticipada de productores¹².

No será hasta 1992, en paralelo al nacimiento de la Unión Europea (UE) con el Tratado de Maastricht, cuando podamos hablar de la primera renovación de calado en la PAC con la reforma *MacSharry*, que continuaría incentivando la minoración de los precios agrarios¹³ en paralelo (o, incluso, a causa) de un panorama internacional tendente a la liberalización del comercio agrario mundial y la reducción del proteccionismo¹⁴. A su vez, se planteaba un cambio de paradigma –de gradual implantación– que afectaría a la distribución de estos subsidios por medio del diseño de un modelo de subvención consistente en ayudas directas a los productores desvinculadas de la producción (o ayudas desacopladas), superando el modelo hasta entonces vigente, así como ofreciendo mayor apoyo a los pequeños agricultores. Ello, a la par que se profundizaba en la conexión entre agricultura y medio ambiente¹⁵.

Bajo el contexto de reflexión promovido por la Agenda 2000, en el año 1999, la Comisión Europea incentivaría nuevas medidas para la política agraria en la línea reformista previamente marcada: en cuanto a las políticas de precios y mercados (lo que será el primer pilar), optando por ahondar en las ayudas directas desacopladas, con interés en la ansiada disminución de los precios¹⁶, mientras que la ambientalización, en la apuesta por una visión multifuncional de la agricultura (o de diversificación de los entornos rurales), en lo que se denominaría a partir de entonces como desarrollo rural, quedaría reforzada por la creación de un segundo pilar de la PAC (que sustituiría a la política estructural de la primera etapa a cargo del FEOGA-Orientación, integrándola)¹⁷.

Llegado el nuevo siglo, en el año 2003, y con ocasión de la reforma *Fischler* o revisión intermedia, culminaría el proceso iniciado en los años noventa mediante la introducción de un régimen de pago único por explotación que,

¹² ROBINSON, Guy, “Dimensiones medioambientales de la política agrícola común en el Reino Unido”, *Agricultura y Sociedad*, n.º 71, 1994, pp. 128-129.

¹³ Para esa fecha, la PAC había alcanzado un presupuesto que triplicaría al del año 1985 lo cual suponía situarse en alrededor del 60 por ciento del PIB del conjunto de socios europeos. Véase Gráfico 1.

¹⁴ FLORES PAREDES, Joaquín, “Las reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha”, *Op. cit.*, p. 160.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 161-162.

¹⁶ En ese momento, aunque el presupuesto de la PAC había seguido una tendencia alcista, se rebajaría su peso sobre el PIB de la UE, situándose, aproximadamente, en el 55 por ciento. Véase Gráfico 1.

¹⁷ CAMÓS RAMIO, Margarita, “La política de desarrollo rural en el marco de la política agraria común”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 10, 2006, pp. 24-25, 29.

dejando a un lado el volumen de producción como fundamento¹⁸ –en lo conocido como desacoplo o disociación–, subvencionaría el mero hecho de poseer una explotación agraria condicionado por multiplicidad de (cada vez más exigentes) variables «extra-productivas»: ambientales, de protección del bienestar animal y la seguridad alimentaria¹⁹. Con tal reforma, las ayudas a percibir por los productores pasarían a ser calculadas bajo el criterio de las cuantías recibidas por los perceptores en el periodo base de los años 2000 a 2003, lo que se conocería como referencia histórica²⁰.

Cuatro años más tarde, siguiendo la senda descrita, el FEOGA –y sus secciones– sería sustituido, recayendo la financiación de la PAC sobre dos actores: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (o FEAGA, para la subvención del primer pilar) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (o FEADER, a cargo del segundo pilar). Y, como medida de simplificación, se darán pasos para superar el complejo modelo organizacional estructurado en una constelación de organizaciones comunes de mercado «por producto» unificándolas bajo un sistema de organización única, la Organización Común de los Mercados (OCM)²¹.

Por otra parte, entrado el año 2008, bajo la denominación de «chequeo médico», se abordaría una sucesiva revisión de la regulación agraria común-europea, por la que se seguiría fortaleciendo el segundo pilar y se continuaría con el desacoplo de las ayudas a la producción²².

Con perspectiva en una política agraria *cada vez más verde* nacería la reforma de 2013, o reforma *Ciolas*, para el periodo 2014 a 2020, preludeo del modelo actual²³, por medio de la que se proseguiría en el ahondamiento de los objetivos ambientalistas –de lucha contra el cambio climático, sostenibilidad, bienestar animal, entre otros– en la cuestión agraria a través de unos novedosos pagos

¹⁸ Coincidiendo con la apertura de un periodo (en especial, a partir del año 2006) de caída en el peso del presupuesto de la PAC respecto al PIB del conjunto de la Unión, si bien el gasto en política agrícola continuaría en alza. Véase Gráfico 1.

¹⁹ MASSOT MARTÍ, Albert, “La reforma de la Política Agrícola Común de junio de 2003. Resultados y retos para el futuro”, *Boletín Económico de ICE*, n.º 2817, 2004, p. 36.

²⁰ CAMÓS RAMIO, Margarita, “La política de desarrollo rural en el marco de la política agraria común”, *Op. cit.*, p. 29.

²¹ CUENCA GARCÍA, Eduardo y NAVARRO PABSDORF, Margarita. Transformaciones y desafíos de la Política Agraria Común. *Op. cit.*, pp. 27-28.

²² DEL BARRIO ALISTE, José Manuel; IBÁÑEZ MARTINEZ, María Luisa y SERRANO FLORES, María Elena. Orientaciones y evolución de la política agraria común (PAC): entre la sostenibilidad y el desarrollo rural. *Op. cit.*, p. 908.

²³ Se trata, pues, de una reforma, en cuanto a instrumentos de intervención, muy similar al modelo actual, por lo que para un entendimiento de su funcionamiento general nos remitimos a esta cuestión, que trataremos con posterioridad.

verdes (*greening*) vinculados al sostenimiento voluntario de prácticas ecológicas como la diversificación de cultivos, el mantenimiento de pastos u otras similares²⁴. Igualmente, y por vez primera, se establecería una ayuda adicional para jóvenes agricultores y se reformularía el régimen de pagos disociados situando como eje no ya referencias históricas sino un sistema basado en derechos de pago y el número de hectáreas de explotación declaradas por cada productor, además de simplificar las normas de condicionalidad e introducir un régimen especial para pequeños agricultores²⁵.

Desde entonces, los pagos disociados quedarán vinculados a la figura del «agricultor activo», erigido en beneficiario de estas subvenciones públicas, que goce de derechos de pago sobre un conjunto de hectáreas admitidas por la regulación comunitaria-europea para la percepción de ayudas²⁶.

De esta forma, nos situamos en vísperas del momento actual con una política agraria centrada de pleno en la diversificación de sus esfuerzos²⁷. Una PAC que podríamos definir como consolidada, por los años de experiencia transcurridos desde su creación en el marco comunitario-europeo; adaptable, pues había venido evolucionando a medida que lo hacían las Comunidades Europeas, transformadas después en la UE. Y, sobre todo, ambientalista, más que decidida a renovar sus esfuerzos en la lucha contra el cambio climático y la degradación del medio ambiente.

También una PAC, como señalan algunos autores, no exenta de vicios, frente a los que indudablemente debería actuar la esperada nueva reforma. Uno de los efectos «perversos» que estaría originando el modelo agrario europeo en nuestro país sería la abundante proliferación de beneficiarios alejados de la actividad del campo (en consecuencia, de su cotidianidad) en detrimento del

²⁴ GIL CASAS, Nerea. La nueva política agraria común (PAC) de la Unión Europea. *Derecho y Cambio Social*, núm. 42, 2015, pp. 4, 6.

²⁵ *Ibidem*, pp. 7, 9.

²⁶ En cuanto al «agricultor activo», definirá las condiciones que debe recabar el productor para poder acceder a la PAC, cuya concreción quedaba sujeta, en el momento de la reforma *Ciolas*, a lo dispuesto por el artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, del Parlamento europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común. La primera asignación de derechos de percepción, por su parte, se concreta en el artículo 24 de la citada norma.

²⁷ Siguiendo con el análisis a nivel presupuestario, la importancia de la PAC consolidó su descenso, estabilizándose sobre el 35 por ciento del PIB de la UE. Con la PAC 2013, por otra parte, se lograría alcanzar el pico más alto de gasto agrario, sobre unos 59 mil millones de euros (59 *billions EUR*) en 2020, momento a partir del cual comenzaría a decaer el gasto presupuestario de la PAC. Véase Gráfico 1.

desarrollo rural y las políticas frente la despoblación, banderas de esta PAC ambientalista y multifuncional que se ha venido construyendo²⁸.

Este defecto, asimismo, en opinión de otros expertos, entroncaría con otra problemática de mayor profundidad y carácter estructural: el «antagonismo» ocasionado entre las regiones norte –más beneficiada– y sur de Europa; las producciones continentales –más apoyadas– frente a las mediterráneas; favorecido, todo ello, por un sistema de reparto de las ayudas basado en un criterio productivista subyacente²⁹.

3. MOMENTO ACTUAL (2023–2027)

Recuperando la secuencia histórica que se ha trazado, tendremos que trasladarnos en torno al año 2018 y siguientes, momento en que comenzarían a sentarse las bases del régimen regulatorio de la PAC vigente, fuertemente influenciada por las políticas intersectoriales de lucha contra el cambio climático y por el reto de regenerar las desviaciones en las que hubiera incurrido el modelo agrario europeo en su desarrollo.

3.1. Antecedentes: el Pacto Verde Europeo

En el contexto de los preparativos para orquestar la *nueva* PAC, un hito que, por su notable relevancia, deberemos destacar será, y en la línea de ocasiones precedentes, la publicación por la Comisión Europea del Pacto Verde Europeo, una comunicación de carácter eminentemente política³⁰ que, en consonancia con la tendencia internacional incentivada por la Agenda 2030 y los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), tendrá por finalidad la promoción de un conjunto de medidas legislativas de carácter intersectorial con objeto de alcanzar la neutralidad climática de la UE para el año 2050 y la creación de una economía moderna y competitiva fundamentada en el crecimiento sostenible,

²⁸ BARAJA RODRÍGUEZ, Eugenio; HERRERO LUQUE, Daniel y MARTÍNEZ ARNÁIZ, Marta. Política Agraria Común y despoblación en los territorios de la España interior (Castilla y León). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, núm. 33, 2021, pp. 172-173.

²⁹ SEGRELLES SERRANO, José Antonio. Las ayudas agrarias y sus repercusiones sobre la agricultura familiar en la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea. *Op. cit.*, p. 179. Para otra perspectiva en cuanto a los desequilibrios territoriales que se apuntan, véase CUENCA GARCÍA, Eduardo y NAVARRO PABSDORF, Margarita. Transformaciones y desafíos de la Política Agraria Común. *Op. cit.*, pp. 33-34.

³⁰ COM(2019) 640 final, Bruselas, de 11 de diciembre de 2019.

el empleo eficiente de los recursos naturales disponibles y la prevención y lucha contra los riesgos derivados del cambio climático³¹.

Por medio de esta hoja de ruta nacerían, entre otras, dos propuestas altamente relacionadas entre sí que cuentan con potencial incidencia sobre la materia agraria, una influencia esperable a partir de la reforma de la PAC para el periodo 2023 a 2027³². Nos referimos, en concreto, a:

la Estrategia sobre «Biodiversidad para el año 2030» (o estrategia «Biodiversidad 2030»), de reducción en el uso de plaguicidas e incentivo de la recuperación de ecosistemas dañados; y

la Estrategia «de la granja a la mesa» en búsqueda de un sistema de producción alimentaria sostenible, capaz de hacer frente al cambio climático reduciendo el impacto ambiental generado a lo largo de ese proceso productivo³³.

Más allá de ambas estrategias (conocidas como el componente agroambiental y alimentario del Pacto Verde Europeo)³⁴, no sería hasta finales de 2021 cuando se lograría alcanzar el acuerdo que permitiría formalizar la ultimísima reforma de la PAC (a la que, debido a ello, nos referiremos como PAC 2021) que llegará al marco jurídico europeo con la esperanza de dotar de plena eficacia a los compromisos sentados con la referida *agenda verde*. Es en ese momento cuando se adoptarían las tres normas «marco» llamadas a disciplinar la política agraria en el tiempo actual –y venidero³⁵– cuyo contenido esencial, a grandes rasgos, procuraremos ir desgranando en lo sucesivo.

³¹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión. En: GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca, et. al. (coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: CIEMAT, 2020, p. 43.

³² GARCÍA AZCÁRATE, Tomás. Doce preguntas y respuestas acerca de la Política Agraria Común (PAC). *Economistas*, núm. 171, 2021, p. 78.

³³ COMISIÓN EUROPEA. Nuevo Pacto Verde Europeo. *Natura 2000*, núm. 47, 2020, pp. 10-11.

³⁴ En los términos de MASSOT MARTÍ, que adiciona la estrategia «Objetivo 55», de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Véase MASSOT MARTÍ, Albert. ¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea? *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, pp. 27-28.

³⁵ Hablamos de:

el Reglamento sobre planes estratégicos (o RPE), Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013;

3.2. La reforma del año 2021

La visión que plantea esta renovada política podemos indicar que, básicamente, se basará en la consecución de nueve objetivos específicos y un décimo adicional con carácter transversal –cuantificables a través de indicadores comunes de realización, resultado, impacto y contexto–, expresión de la tendencia política general seguida por la UE³⁶, y que constituyen el fundamento para que los socios europeos configuren sus propios planes estratégicos nacionales (con base en el artículo 104.1 de Reglamento sobre Planes Estratégicos, o RPE).

Estos objetivos específicos son, de forma resumida: i) la garantía de unos ingresos justos para los productores; ii) la apuesta por una mayor competitividad en el sector; iii) el fortalecimiento de la posición de los productores dentro de la cadena alimentaria; iv) la acción frente al cambio climático; v) la salvaguarda del medio ambiente; vi) la preservación de los paisajes y la biodiversidad; vii) el apoyo al relevo generacional de los productores; viii) el mantenimiento de zonas rurales dinámicas; ix) la protección de la calidad alimentaria y sanitaria; y x) el impulso al conocimiento y la innovación³⁷.

3.2.1. Características de la reforma

Como decimos, el nuevo modelo sitúa como eje principal a los Planes Estratégicos de la Política Agraria Común (desde ahora, PEPAC) implementando de pleno una política de gestión compartida y «de obligación

el Reglamento horizontal de la PAC, Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013; y el Reglamento sobre la Organización Común de los Mercados (OCM).

³⁶ Se tratan de unas líneas maestras que, en consonancia con los objetivos «fundacionales» de la PAC, se materializan en tres objetivos generales recogidos en el artículo 5 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo. Son: i) el fomento de un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado, garante de la seguridad alimenticia (en orden al artículo 39.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE, o TFUE, en sus apartados a), c), d) y e)); ii) la protección del medio ambiente y la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático mediante la consecución de los objetivos ambientales de la UE; y iii) el fortalecimiento de las zonas rurales y su tejido socioeconómico (tal y como dispone el artículo 39.1 b) TFUE).

³⁷ Artículo 6.1 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo.

de resultado»³⁸ coherente con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de la Unión³⁹ (pues estas herramientas quedarán sometidas a evaluación de la Comisión Europea), exigiendo mayor corresponsabilidad a los socios europeos en el despliegue efectivo de esta política y el cumplimiento con los objetivos planteados⁴⁰.

En esta línea, MASSOT MARTÍ sostiene que aquello que resulta más destacable de la reforma de 2021 es, precisamente, su modelo de gobernanza en tanto que, con base en la gestión compartida, la PAC se construye como una política marco y refuerza su diversificación a distinto nivel, con perspectiva a futuras revisiones⁴¹.

La «PAC marco» significa implicar la participación de las distintas entidades administrativas nacionales y supranacionales mediante la *cogestión*, permitiendo cierto grado de autonomía (y, por tanto, la adaptación a las necesidades de cada territorio) a la vez que se dibuja un panorama único común a nivel de la UE (por medio de unos mismos objetivos generales y específicos a alcanzar) y se establecen los instrumentos concretos (PEPAC, sistema de indicadores) que deberán emplearse para realizar un seguimiento y medición del grado de conseguimiento de las metas establecidas como comunes (o de aquellas que cada país considere como más prioritarias en su caso).

En cuanto a la faceta multinivel, supone reconocer una suerte de gobernanza compartida entre distintas instancias europeas, permitiendo que en las decisiones sobre política agraria permeen otros intereses procedentes, denominada política general de la UE (en especial, de corte ambiental, fruto del

³⁸ GARCÍA AZCÁRATE, Tomás. Mirando de nuevo a los Planes Estratégicos de la nueva Política Agraria Común (PEPAC) y a su futuro. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 258, 2022, p. 4.

³⁹ Principios rectores del ejercicio de competencias por la UE a la luz del artículo 5.1, 3 y 4 del Tratado de la UE (o TUE). Sobre el primero, a tenor de la literalidad del precepto, la Unión, en todo aquello que exceda su ámbito exclusivo de atribución (como la agricultura, competencia compartida entre los EEMM y la UE *ex* artículo 4.2 TFUE), actuará *sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.*

La proporcionalidad, por su parte, exigirá que «el contenido y la forma de la acción de la Unión» no sobrepasen «de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados».

⁴⁰ MASSOT MARTÍ, Albert. La política agrícola común pos-2022. En: ARCAS LARIO, Narciso (dir.) y DE MIGUEL GÓMEZ, María Dolores (coord.). *XIII Congreso de Economía Agroalimentaria: sistemas agroalimentarios sostenibles, innovadores e inclusivos para una sociedad en transformación*. Cartagena: Ediciones UPCT, 2021, p. 227.

⁴¹ MASSOT MARTÍ, Albert, ¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea? *Op. cit.*, pp. 28-29.

Pacto Verde), diversificándola y dando pie a la creación de una verdadera política agroambiental como la que se pretende construir desde las primeras revisiones ambientalistas (véase, las reformas de 1992, *MacSharry*, o la subsiguiente del año 1999).

Sin embargo, la corresponsabilidad y la diversificación multinivel no son ajenas a polémica en lo concerniente a las posibilidades reales que existen de garantizar la necesaria estabilidad de un modelo centrado en el «enfoque de resultados» y basado en planes a largo plazo e indicadores. En concreto, este pesimismo se extiende al momento de abordar los procesos de medición en un entorno normativo –el de la PAC 2021– esperablemente cambiante, como mínimo, en lo relativo a *absorber* las medidas que permitirán integrar plenamente el desarrollo legislativo de las estrategias sobre «Biodiversidad 2030» y «de la granja a la mesa» (componente agroambiental y alimentario del Pacto Verde) en la regulación europea de la política agraria⁴².

A su vez, otras tesis reconocen en este panorama de gestión compartida un riesgo de descoordinación debido al diseño de un marco normativo europeo excesivamente abierto y el reconocimiento de un amplio margen de discrecionalidad a los EEMM⁴³.

3.2.2. Los planes estratégicos

Al respecto de los planes estratégicos, conviene indicar que su regulación específica la seguimos encontrando en el RPE. Esencialmente, a lo largo de su Título V, cuyo contenido analizaremos mediante una serie de apreciaciones sobre los requisitos de los procesos de aprobación y, en menor medida, de modificación, pilares para una gestión compartida, y de su contenido, lo cual nos permitirá vislumbrar la relevancia de estas estrategias nacionales, fundamento para la lograr los objetivos de la PAC 2021⁴⁴.

⁴² Que, en virtud de esa política de diversificación multinivel, deberán terminar integrándose en la PAC actualmente vigente, lo cual precipitaría (necesariamente) la adaptación de los PEPAC. Véase GARCÍA AZCÁRATE, Tomás. Mirando de nuevo a los Planes Estratégicos de la nueva Política Agraria Común (PEPAC) y a su futuro. *Op. cit.*, pp. 12-13.

⁴³ DE SADELEER, Nicolás. La nueva Política Agrícola Común al rescate del medio ambiente. ¿Está justificada la revuelta agraria? *Unión Europea Aranzadi*, núm. 4, 2024, p. 123.

⁴⁴ Y no sólo, ya que en las estrategias nacionales permearán otros objetivos de la política ambiental y climática de la UE, en particular, los contenidos en las normas del anexo XIII del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre «actos legislativos de la Unión en materia de medio ambiente y clima a cuyos objetivos deben contribuir y con los que deben ser coherentes los planes estratégicos de la PAC de los Estados miembros con arreglo a los artículos 108, 109 y 115».

Comenzando por su elaboración, a la luz del artículo 106 RPE, los EEMM deberán recabar la participación no sólo de las autoridades estatales competentes en materia agraria, sino también de aquellas con atribuciones reconocidas en medio ambiente, y, en su caso, de las regiones que los integren (cuyo papel será destacado en la fase de aplicación de los planes) juntamente con otros interlocutores (autoridades locales, representantes de sectores socioeconómicos, del sector agropecuario, entre otros) con especial incidencia, e interés, en la materia.

Resulta significativo en este punto plantearse si este mismo proceso de «planificación colaborativa» puede (o debe, más bien) aplicarse al supuesto de modificación de los planes estratégicos regulado en el artículo 119 RPE, y en qué términos o circunstancias.

Su adopción, como se ha dicho –y conforme al modelo de *cogestión*–, se llevará a cabo por una decisión de ejecución de la Comisión Europea, previa evaluación del contenido del documento, en el plazo máximo de seis meses desde la presentación del proyecto de plan, o de tres meses cuando se trate de una propuesta de modificación (artículos 118 y 119.6 y 10 RPE).

De otro lado, sobre el contenido de los planes, queda listado por el artículo 117 RPE, que distingue entre secciones y anexos. Las secciones se corresponderán con: i) una evaluación de necesidades; ii) la estrategia de intervención a implementar; iii) los elementos comunes del conjunto de intervenciones; iv) la distribución efectiva de las ayudas correspondientes al primer y segundo pilar; v) el plan de metas y el plan financiero; vi) el sistema de gobernanza y coordinación; vii) las especificaciones sobre el plan de modernización; y viii) las apreciaciones sobre la elaboración y ejecución colaborativa del plan estratégico entre las autoridades nacionales y regionales. En los anexos, deberá concretarse la información sobre las evaluaciones al plan estratégico (anexos I y II), la consulta realizada a los socios (anexo III) así como otras cuestiones de índole presupuestaria (anexos IV, V y VI).

3.3. Las intervenciones y su condicionalidad

Más allá de lo anterior, se vuelve preciso que hablemos, aunque sea breve y esquemáticamente, de las herramientas que recoge la PAC 2021, con mayor o menor novedad, para lograr los propósitos que se han sintetizado en las páginas precedentes. Es decir, el régimen de intervenciones que se configura.

Previamente a proceder con este análisis parece oportuno remarcar que si bien la regulación fundamental de estos instrumentos queda contenida en el RPE, una comprensión profunda de los mismos, considerando el clima de gestión

compartida que actualmente se plantea –y que venimos reiterando–, volvería necesario referirse a las distintas regulaciones nacionales en tanto que vehículo desplegado por los propios EEMM para que sus PEPAC alcancen plena eficacia en el plano jurídico interno⁴⁵.

Las ayudas de la PAC 2021, siguiendo con el esquema general implementado desde la reforma de 1999, se dividirán en dos tipologías: i) los pagos directos del primer pilar, regulados en el Título III, capítulos II y III, artículos 16 a 41⁴⁶ y 42 a 68 RPE⁴⁷, respectivamente, que comprenderán la totalidad de ayudas directas, disociadas y asociadas; y ii) los pagos anuales del segundo pilar, las ayudas para el desarrollo rural, del Título III, capítulo IV, artículos 69 a 84 RPE.

3.3.1. Primer pilar

Sobre las intervenciones del primer pilar, se configuran con forma de pagos directos a la renta, asociados o disociados a la producción, sujetos, como veremos, a condicionalidad. En esta primera categoría, deberemos distinguir la ayuda básica (disociada) y sus «*complementos*» y la ayuda a la renta asociada, además de otros regímenes especiales reconocidos para determinadas producciones.

Las ayudas del primer pilar suponen la principal fuente de gasto dentro del esquema de intervenciones que configura la política agraria en tanto que, en la actualidad, significan sobre un 73 por ciento del presupuesto total de la PAC⁴⁸, recayendo su financiación en el FEADER, como señala el artículo 85.1 RPE.

La ayuda básica a la renta para la sostenibilidad (o, simplemente, ayuda básica), fundamento de las intervenciones disociadas, subvenciona, en calidad de pago único anual, aquellas hectáreas admisibles declaradas por los agricultores activos

⁴⁵ Al efecto, el artículo 9 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, en su párrafo tercero, sostiene que «los Estados miembros establecerán el marco jurídico que regule la concesión de ayudas de la Unión a los agricultores y demás beneficiarios de conformidad con los planes estratégicos de la PAC».

⁴⁶ Donde se establece el régimen regulatorio del conjunto de intervenciones, disociadas o asociadas (la ayuda básica y sus «complementos», la ayuda a la renta asociada y el pago específico al algodón).

⁴⁷ Que se refieren a un conjunto de intervenciones asociadas a la producción en determinados sectores.

⁴⁸ Proporción que ha seguido una senda descendiente, como resulta lógico, desde la creación del segundo pilar con la reforma de 1999. Un decrecimiento incentivado, igualmente, por el cambio en los tipos de ayuda a la producción, con el objetivo de reducir el nivel de precios de los productos agrícolas. Véase Gráfico 2.

que cuenten con derechos de pago vinculados⁴⁹. Una vez constituido en beneficiario de la ayuda básica, el productor contará con la posibilidad, a su vez (aunque siempre que cumpla los criterios para ello), de *complementarla* con la ayuda redistributiva, la ayuda para jóvenes agricultores y los «ecorregímenes».

La ayuda redistributiva complementaria a la renta para la sostenibilidad, como decimos, vinculada a la ayuda básica, se halla prevista en beneficio de pequeños y medianos agricultores, pues se otorga en favor de las primeras hectáreas subvencionables de cada explotación (artículo 29 RPE).

Con lógica similar, la ayuda complementaria a la renta para jóvenes agricultores tiene por objeto favorecer el relevo generacional. Su concesión se podrá extender por un plazo máximo de hasta cinco años y se encuentra destinada a los jefes de explotación con una edad inferior a la indicada como máxima por cada EEMM (a definir entre los 35 a 40 años) que, además, posean un nivel formativo suficiente o capacidades acreditadas, igualmente, en virtud de lo concreto por los planes estratégicos (artículos 4.6 y 30 RPE)⁵⁰.

Este conjunto de pagos (la ayuda directa y ambas complementarias) tienen un peso de alrededor del 39 por ciento del gasto presupuestario de la PAC⁵¹, siendo las ayudas que más recursos concentran, en concordancia con la evolución seguida por las reformas en la política agraria.

Los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal o «ecorregímenes» (en sustitución de los pagos verdes o *greening* de la reforma de 2013, *Ciolas*) que fueron ideados para el sostenimiento de ciertas prácticas

⁴⁹ Artículos 21 y 23 a 27 RPE y en términos similares a los introducidos por la reforma *Ciolas*. El productor –agricultor activo–, beneficiario de las ayudas (que desarrollará un mínimo de actividad agrícola, dice la norma), deberá ser titular de una explotación con «hectáreas admisibles» conforme a la definición del artículo 4.4 RPE –esencialmente, compuesta por superficies agrícolas o superficies que, sin ser destinadas a producción, cubran prácticas ecológicas– y poseer derechos de pago asociados a la misma, obtenidos conforme a las prescripciones del Reglamento. En definitiva, en términos básicos, el disfrute de la PAC prescribe la necesidad de acumular dos requisitos (además de los propios de la figura del agricultor activo): ser titular de una explotación y haber accedido al sistema de derechos de pago.

⁵⁰ Por ejemplo, en el caso español, el PEPAC sitúa el máximo de edad para la consideración como joven agricultor en los 40 años y la capacitación agraria mínima exigible en 150 horas de formación.

⁵¹ Véase Gráfico 2. Desde los ejercicios de 2016 a 2023, el peso porcentual de los pagos directos disociados ha oscilado entre un 38 y un 44 por ciento del total del presupuesto. Antes de ese periodo, se había incrementado su importancia, llegando a alcanzar el 70 por ciento del gasto total el año 2014. Se trata de una reducción significativa, consecuencia de la aparición de los *greening* y, ahora, de los «ecorregímenes».

agrícolas sostenibles, adicionales, a concretar, en su diseño y términos específicos, por cada PEPAC, que comprendan acciones más allá de los compromisos básicos a soportar por los agricultores, definidos por el artículo 31.5 RPE⁵² –entre ellos, los requisitos de condicionalidad reforzada–. En consecuencia, voluntarias para los productores agropecuarios.

Estas subvenciones *verdes*, que suponen sobre un 20 por ciento del presupuesto de la política agraria⁵³, consistirán, en términos generales, en un pago anual por hectárea admisible, bien pagos complementarios –siguiendo con el ejemplo de los supuestos anteriores–, o bien una compensación por los costes adicionales y el lucro cesante derivados de la llevanza de tales actividades (artículo 31.7 RPE), pues se entiende que su aplicación puede repercutir negativamente en la productividad de las explotaciones y, en consecuencia, en su rentabilidad potencial o esperada⁵⁴.

Por otra parte, en cuanto a las intervenciones acopladas (o ayudas *de mercado*, reminiscencia de la etapa *productivista*), distinguimos la ayuda a la renta asociada (artículos 32 a 35 RPE), sujeta a la producción, por parte de un agricultor activo⁵⁵ y motivada por razones socioeconómicas o ambientales, en sectores y producciones –o tipos específicos dentro de los mismos– con dificultades⁵⁶ a

⁵² Que reza lo siguiente: «los Estados miembros solo efectuarán pagos correspondientes a compromisos que: a) vayan más allá de los requisitos legales de gestión y las Buenas Condiciones Agrícolas y Medioambientales de la tierra (o BCAM) pertinentes (la mencionada condicionalidad reforzada) (...); b) vayan más allá de los requisitos mínimos pertinentes para el uso de productos fertilizantes y fitosanitarios, el bienestar animal, así como de otras condiciones obligatorias pertinentes establecidas por el Derecho nacional y de la Unión; c) vayan más allá de las condiciones establecidas para el mantenimiento de la superficie agrícola (...); d) sean diferentes de los compromisos respecto de los cuales se conceden pagos en virtud del artículo 70 (las intervenciones de desarrollo rural sobre compromisos medioambientales, climáticos y otros compromisos de gestión)».

⁵³ Véase Gráfico 2.

⁵⁴ TALAVERA CORDERO, Pilar. La nueva Política Agraria Común: avanzando hacia una Unión Europea más verde. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 139, 2023, p. 22.

⁵⁵ Es decir, un productor que cumpla los requisitos para ser perceptor de la PAC. Tras la reforma de 2021, como venimos diciendo, será aquella persona física o jurídica (o grupos de las mismas) que lleve a cabo un nivel mínimo de actividad agraria, a determinar por los planes estratégicos. Véase el artículo 4.5 RPE.

⁵⁶ De entre los recogidos en el artículo 33 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, que se refiere a los siguientes sectores, producciones o tipos: cereales, oleaginosas (a excepción de las semillas de girasol empleadas para repostería), cultivos proteicos (incluyendo leguminosas y determinadas mezclas), lino, cáñamo, arroz, frutos de cáscara, patatas para fécula, semillas, carne de ovino y caprino, vacuno, aceite de oliva, aceitunas, gusanos de seda, forrajes desecados, lúpulo, remolacha azucarera, caña de azúcar y raíces de achicoria, frutas y hortalizas y árboles forestales de ciclo corto.

efectos de su mejoría en términos de competitividad, sostenibilidad o calidad. Consisten en un pago único anual por hectárea o animal.

Dentro de la tipología de pagos asociados, podemos distinguir un régimen particularizado para el algodón, regulado por los artículos 36 a 41 RPE, que recibe una ayuda específica. Y, además, como se ha anticipado, a lo largo del capítulo III (del Título III), se reconocen otros tipos de intervenciones en determinados sectores que, por sus singularidades, presentan unos objetivos propios y un régimen de pago diferenciado, regulado en el artículo 44 RPE.

Las intervenciones *de mercado*, que llegaron a comprender la totalidad del presupuesto de la PAC (aunque juntamente con la nada desdeñable aportación para las ayudas a la exportación), se sitúan en apenas un 15 por ciento del gasto en subvenciones a la producción agraria de esta política⁵⁷.

3.3.2. Segundo pilar

Con relación al segundo pilar, de incentivo del desarrollo rural, supone, en este momento, sobre un 27 por ciento del presupuesto de la PAC⁵⁸, financiado a cargo del FEADER, en orden al artículo 85.2 RPE.

A través del desarrollo rural de la PAC se persigue promover el mantenimiento o la realización de determinadas conductas contempladas en el artículo 69 RPE y desarrolladas por los PEPAC, vinculadas con: i) los compromisos medioambientales, climáticos u otros compromisos de gestión; ii) las limitaciones naturales u otras específicas de una zona; iii) las desventajas específicas consecuencia del efecto de requisitos obligatorios; iv) las inversiones, también para infraestructuras de riego; v) el establecimiento de jóvenes y nuevos agricultores o de nuevas empresas en el ámbito rural; vi) la gestión de riesgos; vi) la cooperación; o vii) el intercambio de conocimientos y la difusión de información.

3.3.3. La arquitectura ambiental de la PAC

Por último, parece conveniente destacar que, tal y como hemos ido expresamente mencionando, un rasgo potenciado con la reforma de 2021

⁵⁷ De los que alrededor de un 11 por ciento corresponde a los pagos directos asociados y el resto a otras ayudas de mercado, donde, a falta de concreción, podríamos incluir tanto el pago específico al cultivo del algodón como las intervenciones en determinados sectores. Véase Gráfico 2.

⁵⁸ Porcentaje que ha seguido una senda ascendente desde que se incluyeran las intervenciones para el desarrollo rural con la reforma de 1999. Véase Gráfico 2.

(presente desde la reforma *Fischler* de 2003) es la condicionalidad (socio)ambiental, consolidada por medio de dos vías:

la condicionalidad obligatoria (o condicionalidad), donde ubicamos la «condicionalidad reforzada» y la «condicionalidad social», cuyo cumplimiento constituye *conditio sine qua non* para el otorgamiento *pacífico*⁵⁹ de la totalidad de pagos a los que nos hemos referido, y

la «condicionalidad voluntaria», requisito para el disfrute de los «ecorregímenes» en calidad de pagos accesorios definidos por los planes estratégicos (pues complementarios de la ayuda básica), de adhesión espontánea por parte de los productores⁶⁰ y compensados por medio de contraprestaciones pecuniarias adicionales a percibir.

Este esquema, en tanto que fortalece, esencialmente, la protección del clima y el medioambiente de cara a la ejecución de la PAC (sumado al componente *social* de la condicionalidad social), podemos reconocerlo como «arquitectura ambiental de la PAC»⁶¹. Esta estructura socioambiental se compone, en su parte preceptiva, la condicionalidad reforzada, por un total de nueve Buenas Condiciones Agrícolas y Medioambientales de la tierra (o BCAM), once Requisitos Legales de Gestión (RLG) (estos dos, listados en el anexo III RPE, clasificados por ámbitos y aspectos principales de protección), y por veintidós condicionantes sociales (anexo IV RPE, en ámbitos del empleo y la salud y seguridad), mientras que se regula un número abierto de «ecorregímenes»⁶², a los que podrán sumarse voluntariamente los productores.

⁵⁹ Pese a que no se implementa un modelo control previo se tratan de importantes obligaciones sujetas a comprobación, cuyo incumplimiento puede terminar siendo objeto de «sanciones administrativas». Véanse los artículos 12.1 y 14.1 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, y el artículo 83.1 del Reglamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁶⁰ Ese carácter voluntario quedaría matizado por el creciente peso de los «ecorregímenes» en términos presupuestarios, por lo que su inobservancia puede terminar causando un agravio económico para los agricultores, volviendo «más que aconsejable» reconsiderar el desarrollo de estas prácticas ecológicas. Véase TALAVERA CORDERO, Pilar. La nueva Política Agraria Común: avanzando hacia una Unión Europea más verde. *Op. cit.*, p. 21.

⁶¹ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca. Los aprovechamientos micológicos. Notas sobre su regulación y proyección en España en el contexto de la nueva estrategia forestal de la UE (2030) y de la nueva PAC 2023-2027. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 51, 2022, p. 125.

⁶² Conforme al artículo 31.4 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, cada «ecorregimen» deberá fundamentarse en un mínimo de dos de los siguientes ámbitos: i) la mitigación del cambio climático (reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), mantenimiento y mejora de los depósitos de carbono y de la captura de carbono, entre otras); ii) la adaptación al cambio climático (resiliencia de los sistemas de producción de alimentos, mejora de la diversidad animal y vegetal, entre otras); iii) la

4. LA PAC EN ESPAÑA

Hasta este punto del estudio se ha abordado el análisis de la política agraria desde el momento en que adoptara una perspectiva comunitaria y luego europea, enumerando, hasta llegar a nuestros días, las principales reformas que ha vivido en el proceso hasta adoptar su forma actual. Un camino por el que la PAC ha sufrido una transformación radical desde un modelo dedicado por entero a la producción a otro considerablemente opuesto en el que han permeado ideas como la diversificación de las áreas rurales y el ambientalismo.

Todo ello se ha abordado en abstracción de (casi) cualquier consideración nacional, motivo por el cual, antes de centrarnos en aquello que debe retener nuestro interés, será necesario dedicar unos breves epígrafes a examinar las circunstancias en que se encuentra el campo español, con especial énfasis a las medidas adoptadas en ocasión de la reforma de 2021.

4.1. La situación del sector agrario español

Con respecto a nuestro país, poco sorprendente podrá resultar la afirmación de que, como Estado, nos encontramos adheridos a la UE (la integración en la CEE se produce efectivamente el año 1986⁶³) suscribiendo, desde ese momento, la totalidad del acervo comunitario, incluido todo aquello concerniente a la PAC, operativa desde los orígenes mismos de las Comunidades Europeas. España lograría acceder al panorama comunitario en un momento en que se comenzaba a plantear el periplo ambientalista de la política agrícola a la luz del Libro Verde de 1985 y evolucionaría en su integración europea a medida que progresaba la reformulación de tales planteamientos, recorriendo la línea temporal que se ha trazado hasta cristalizar en la reforma de 2021.

protección de la calidad del agua y minoración de la presión sobre los recursos hídrico; iv) la prevención de la degradación, recuperación y mejora de la fertilidad del suelo y de la gestión de los nutrientes y la biota; v) la protección de la biodiversidad, conservación y recuperación de hábitats o especies (mantenimiento y creación de zonas no productivas y elementos del paisaje, entre otras); vi) las acciones para una utilización sostenible de plaguicidas; o vii) las acciones en pro del bienestar animal o de revertir la resistencia a los antimicrobianos.

⁶³ Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 11 de junio de 1985 relativa a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

En la actualidad, el sector productivo agrario español, por influencia de la inclusión de nuestro país en la PAC (no puede entenderse de otro modo)⁶⁴, se caracteriza por un peso, el de la agricultura y la ganadería, en términos económicos y de empleabilidad, equivalente al de otros *grandes* países de nuestro entorno, si bien, respecto a estos, España cuenta con un mayor grado de especialización agraria a similar productividad y salarios sensiblemente menores, causando que nuestro país goce de cierta ventaja competitiva frente al resto de (principales) socios europeos⁶⁵.

La superficie agraria utilizada (SAU) asciende a más de 23,90 millones de hectáreas, algo menos de la mitad del territorio nacional (y concentradas, en mayor medida, en Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha⁶⁶), divididas en más de 900.000 explotaciones agrarias⁶⁷, bajo la explotación, en general, de una población más bien envejecida⁶⁸. Por lo que hace al valor añadido bruto (VAB) de la rama agraria y pesquera, ha oscilado en los años 2018 a 2022 entre los 33.181 a 31.483 millones de euros⁶⁹, lo que suponía, para el último año de ese periodo, una aportación al producto interior bruto (PIB) de sobre un 2,34 por ciento⁷⁰.

⁶⁴ Vale la pena recordar, otorgando así una visión más completa, la perspectiva negativa con que parte de la doctrina examina la cuestión, considerando que el campo español, por sus características, ha padecido especialmente el descompensado reparto de las subvenciones agrarias europeas. Véase SEGRELLES SERRANO, José Antonio. Las ayudas agrarias y sus repercusiones sobre la agricultura familiar en la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea. *Op. cit.*, pp. 179-181.

⁶⁵ Véase MARTÍNEZ PAZ, José Miguel; MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, Federico y COLINO SUEIRAS José. Caracterización económica del sector productor de alimentos en España. *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, p. 18.

⁶⁶ Más del 50 por ciento de la SAU se sitúa en estos territorios. Es relevante, también, la concentración de superficie agraria en Extremadura y Aragón, y, en menor medida, Cataluña. Véase, MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. Anuario de Estadística 2023. [Capítulo 4: Estructura de las explotaciones agrarias](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁶⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Censo Agrario 2020. Resultados estructurales nacionales, por comunidades autónomas, provincias y comarcas](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁶⁸ Así, las zonas con mayor concentración de jefes de explotación menores de 45 años son las situadas en la costa cantábrica, norte de Aragón y Cataluña o al sur de las provincias andaluzas de Huelva y Almería, entre otras, donde encontramos entre un 20 y un 35 por ciento, aproximadamente, de agricultores situados en esa franja de edad. Véase INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Atlas del Censo Agrario 2020. Porcentaje de jefes/as de las explotaciones menores de 45 años](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁶⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Valor añadido bruto. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Precios corrientes](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁷⁰ BANCO DE ESPAÑA. [Síntesis de la contabilidad nacional de España. PIB. Ramas de actividad. Datos brutos](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

En cuanto a la oferta del mercado agrícola, se halla en niveles de expansión en respuesta a la caída de ingresos agrarios de los últimos años. Así, durante el lapso de los años 2020 a 2021, la producción hubo destacado, por las aportaciones más relevantes para el VAB sectorial-agrario, por los sectores de frutas, hortalizas (ambas, con un peso significativo también en términos de empleo) y granívoros⁷¹.

Igualmente, de las cerca de 24 millones de hectáreas de superficie agraria que encontramos en España, 17 millones (sobre el 71 por ciento de la SAU) son destinadas a cultivo, quedando distribuidas: un 76 por ciento, perteneciente a agricultura de secano y el 24 por ciento restante, a cultivo de regadío⁷². Más particularmente, destacan, por su mayor implementación a lo largo del territorio, los cereales (ocupando alrededor del 37 por ciento de la SAU)⁷³, oleaginosas (y aquí, el olivo), proteaginosas y el ganado ovino y caprino⁷⁴.

A considerar por la mayor ocupación de la superficie agraria, los cultivos predominantes son, hacia la región norte del cantábrico, Extremadura y el oeste andaluz, los pastos permanentes; en la meseta castellana, Aragón y el norte catalán, la tierra arable (tierras en barbecho o cultivos herbáceos) y en el sur de Cataluña, Valencia, la Región de Murcia y la Andalucía mediterránea, los cultivos leñosos⁷⁵. De estos últimos destacará, con mayor superficie cultivada, el olivo⁷⁶, que se extiende con preponderancia en Andalucía, Extremadura y el norte manchego, mientras que el viñedo aparece más significativamente en Navarra, La Rioja, al oeste de Castilla y León, al sur de Castilla–La Mancha y

⁷¹ MARTÍNEZ PAZ, José Miguel; MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, Federico y COLINO SUEIRAS José. Caracterización económica del sector productor de alimentos en España. *Op. cit.*, pp. 8-9.

⁷² MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Documento de partida. “Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria”](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁷³ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Anuario de Estadística 2023. Capítulo 4: Estructura de las explotaciones agrarias](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁷⁴ MARTÍNEZ PAZ, José Miguel; MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, Federico y COLINO SUEIRAS José. Caracterización económica del sector productor de alimentos en España. *Op. cit.*, pp. 9-10.

⁷⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Atlas del Censo Agrario 2020. Cultivo predominante según la superficie agrícola utilizada](#) (Fecha de último acceso 29-09-2024).

⁷⁶ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Documento de partida. “Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria”](#) (Fecha de último acceso 28-09-2024).

partes de Galicia y Cataluña⁷⁷. También, siguiendo con esta tipología, hallamos, aunque con menor importancia, cítricos, frutales de hueso, pepita y fruto seco.

Sobre el subsector ganadero, en valores del último censo, en nuestro país encontramos más de 30 millones de cabezas de ganado porcino –tras experimentar un crecimiento de cerca del 22 por ciento respecto al estudio de 2009– y 16 millones de cabezas de ganado ovino, así como 211 millones de aves, considerando todas sus diversas categorías⁷⁸. El bovino, con menor presencia, tiene un peso significativo en el norte peninsular y Extremadura⁷⁹.

Resulta conveniente, de igual manera, realizar una aproximación al reparto de ayudas de la PAC. Durante los años 2000 a 2022, las comunidades autónomas que más ingresos procedentes de este programa han recibido son Andalucía, Castilla y León, y Castilla–La Mancha (lo cual parece lógico, en tanto que acumulan la mayor parte de la superficie agraria), seguidas de Extremadura⁸⁰.

Por producto, en el año 2023, de los 5.025 millones de euros distribuidos a cargo del FEAGA, el sector de frutas y hortalizas recibió un 6,40 por ciento; el vacuno, un 3 por ciento y el sector vitivinícola, un 3,10 por ciento, siendo las producciones más subvencionadas⁸¹. Todo ello, en calidad de ayudas acopladas a la producción, un tipo de subvención que, como hemos visto, ha venido perdiendo peso en la política agraria. Ese incentivo beneficiaría principalmente a las comunidades andaluza y murciana por los productos hortofrutícolas, así

⁷⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Altas del Censo Agrario 2020. Cultivo leñoso predominante según la Superficie agrícola utilizada](#) (Fecha de último acceso 29-09-2024).

⁷⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Censo Agrario 2020. Evolución de los tipos de ganado, según especies](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁷⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Altas del Censo Agrario 2020. Número de cabezas de ganado bovino](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁸⁰ Sólo Andalucía acaparó algo más del 28 por ciento de los fondos. Véase FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA. [Consultas interactivas. Importes pagos euros por comunidades autónomas](#) (Fecha de último acceso 29-09-2024).

⁸¹ Por ofrecer algo más de perspectiva, el año 2010 las percepciones retribuidas por el FEAGA ascendieron a 5.812 millones de euros, de los que un 6,20 por ciento, fueron para la producción de bovino; un 5,90 por ciento, para la producción de frutas y hortalizas, y un 4,10 por ciento, al sector vitivinícola, siendo las producciones con mayor apoyo en calidad de pagos acoplados. Véase MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Anuario de estadística 2023. Capítulo 10: Indicadores económicos. Financiación Agraria y Pesquera](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024) y MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Anuario de estadística 2010. Capítulo 17: Indicadores económicos del medio rural. Financiación Agraria y Pesquera](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

como a Castilla–La Mancha, motivado, igualmente, por su sector vitivinícola⁸². También, a las regiones castellanoleonesa y gallega, ahora, por contar con un mayor número de cabezas de bovino⁸³.

Además, el sector agroalimentario contribuye de forma positiva (y trascendental) a la balanza comercial de la economía exterior española, arrojando un saldo sectorial positivo⁸⁴. A modo de evidencia, el año 2023, las exportaciones de productos agroalimentarios supusieron alrededor del 18 por ciento de las ventas realizadas al exterior, situando a España como cuarto país exportador de la UE de este tipo de productos, mientras que las importaciones alcanzaron el 13 por ciento del total de compras realizadas a países terceros y socios de la Unión⁸⁵.

En último lugar, hemos de referirnos a la estructura general de las unidades productivas que componen el campo español, que pueden definirse por su carácter marcadamente dual pues encontramos: i) explotaciones de pequeño tamaño, que, aunque suponen la mitad de las unidades de producción, tienen una contribución productiva ínfima; y ii) explotaciones de gran tamaño, que, siendo menores en proporción al resto, soportan de pleno el peso de la producción agroalimentaria y del empleo en el campo⁸⁶.

En términos estadísticos, volviendo al censo agrario, de las más de 900.000 explotaciones agrarias enumeradas, podemos apreciar como una inmensa mayoría (pues representan alrededor del 51,55 por ciento del total) tienen una extensión inferior a 5 hectáreas –que podríamos considerar como pequeñas explotaciones–, aunque ocupan únicamente un 3,80 por ciento de la superficie agraria. Por el contrario, las explotaciones de 100 hectáreas o más –las de mayor tamaño–, abarcarán un 57,83 por ciento de la SAU⁸⁷. Considerando en este tramo también a las explotaciones de más de 50 hectáreas, podríamos afirmar

⁸² En términos de mayor superficie agraria destinada a esos cultivos. Véase MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. Anuario de Estadística 2023. [Capítulo 4: Estructura de las explotaciones agrarias](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ MARTÍNEZ PAZ, José Miguel; MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, Federico y COLINO SUEIRAS José. Caracterización económica del sector productor de alimentos en España. *Op. cit.*, pp. 15-17, 19.

⁸⁵ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Informe anual de comercio exterior agroalimentario y pesquero 2023](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁸⁶ MARTÍNEZ PAZ, José Miguel; MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, Federico y COLINO SUEIRAS José. Caracterización económica del sector productor de alimentos en España. *Op. cit.*, p. 18.

⁸⁷ Véase Tabla 1.

que las explotaciones de gran tamaño, es decir, el 11,62 por ciento del total de las explotaciones del ámbito nacional, concentran la mayor parte de la superficie agraria: el 72,71 por ciento del total de la SAU.

El tamaño de las explotaciones varía, igualmente, en función del factor territorial, siendo más frecuente encontrar explotaciones de menor tamaño en el sur peninsular, Valencia, Galicia y Canarias⁸⁸.

La estructura dual que señalamos podría considerarse, de cierta manera, replicada en las ayudas de la PAC, pues estas percepciones públicas habrían quedado mayormente concentradas en las producciones de gran tamaño –en manos, decimos, del 11,62 por ciento de explotaciones–, atendiendo a su potencial productivo y su mayor ocupación de la superficie agraria⁸⁹. Unas explotaciones que, según algunas tesis, se encontrarían distanciadas de la realidad del campo⁹⁰.

Si bien es cierto, esta tendencia se ha pretendido paliar, con mayor o menor éxito, por medio de ayudas específicas al colectivo de pequeños agricultores que comenzaron a promoverse desde la reforma *MacSharry* de 1992 y, especialmente, mediante el modelo simplificado, con la PAC 2013.

En estrecha relación con este fenómeno (si asumimos la argumentación anterior), otros análisis estimarían que, a pesar de las condiciones favorables de las producciones españolas en términos de diversidad, España ha permanecido históricamente poco receptiva a la implementación efectiva de reformas de corte agroambiental en pro de una *extensificación* agropecuaria (en una apuesta por conformar un modelo productivo tradicional alineado con criterios de biodiversidad), actuando, por el contrario, con una suerte de sesgo productivista tendente a la intensificación⁹¹.

⁸⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. [Atlas del Censo Agrario 2020. Tamaño predominante según la superficie agrícola utilizada de las explotaciones](#) (Fecha de último acceso 27-09-2024).

⁸⁹ SEGRELLES SERRANO, José Antonio- Las exigencias ambientales de la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea: conflictos, desequilibrios e incongruencias. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 40, núm. 2, 2020, p. 556.

⁹⁰ Siguiendo con SEGRELLES, crítico con el sistema de reparto, la PAC ha constituido una fuente de ingentes ingresos para grandes empresas y familias acaudaladas, principales perceptores de las ayudas en nuestro país. Véase *Ibidem*, p. 557.

⁹¹ OÑATE RUBALCABA, Juan José; ACEBES VIVES, Pablo y PÉREZ OLEA, Pedro. Aprender del pasado para afrontar el futuro. Desafíos ambientales de la agricultura española en el siglo XXI: una mirada desde el legado de Fernando González Bernáldez. *Ecosistemas*, vol. 32 núm. especial, 2023, pp. 4-5.

4.2. Recepción de la reforma del 2021

Dando un salto temporal hasta la actualidad, recuperaremos una de las principales (si no la más importante) obligaciones impuestas a los socios europeos tras la adopción de la PAC 2021: la elaboración, despliegue y ejecución de un plan estratégico.

Así, en concordancia con la nueva gestión compartida de la política agraria, el Gobierno de España llevaría a cabo la elaboración del PEPAC para el periodo 2023 a 2027, superando, en agosto de 2022, la aprobación de la Comisión Europea, necesaria, como se ha dicho, para su implementación⁹². De su elaboración, en línea con la planificación colaborativa que se plantea, fue responsable el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), órgano de la Administración General del Estado competente en materia agraria, en colaboración con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) y la participación de las comunidades autónomas, indispensables para el desarrollo efectivo de la política agraria⁹³, y la sociedad civil por medio, entre otros mecanismos, del Partenariado⁹⁴.

Además, como consecuencia de la formulación del plan, hubo de adoptarse un amplio conjunto (o paquete) normativo de acompañamiento –de un total de veintiuna normas hasta el momento–, que, en suma, conforman el régimen jurídico español de aplicación de la PAC 2021, al menos con carácter básico (o estatal) pues no podemos obviar las aportaciones que han realizado las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias, si bien no procederemos a su análisis.

Dentro del paquete normativo desplegado, encontramos, en la cúspide, la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, con la que,

⁹² Que tendría lugar por medio de la Decisión de ejecución de la Comisión de 31/8/2022, por la que se aprueba el plan estratégico de la PAC 2023-2027 de España para la ayuda de la Unión financiada por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

⁹³ No resulta baladí recordar que tanto la agricultura y la ganadería (en exclusiva) como la protección del medio ambiente (de forma compartida con el Estado) son competencias que, siguiendo con el artículo 148.1 CE, apartados 7 y 9, pueden recaer (y, de hecho, recaen) en manos de las comunidades autónomas en virtud de sus propios Estatutos. Véase SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José. Un enfoque teleológico de la distribución de las competencias ambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 5, 2004, pp. 125-126.

⁹⁴ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [El Plan Estratégico de la PAC de España](#) (Fecha de último acceso 15-05-2024).

fundamentalmente, el legislador estatal ha configurado un régimen sancionador y de penalidades armonizado para todo el territorio español en garantía del cumplimiento con la «arquitectura ambiental de la PAC».

En desarrollo, ya con carácter reglamentario, normas de variada tipología, clasificables en torno a las siguientes categorías⁹⁵: i) de estricta organización administrativa; ii) sobre los criterios para el otorgamiento de las subvenciones, con carácter general y sectorial; y iii) de reglamentación de la actividad agraria, aquellas que afectan al ejercicio de la producción regulando, por ejemplo, la protección de las aguas, el uso de antibióticos en la ganadería, el bienestar animal y su protección durante el transporte, la utilización de productos fitosanitarios o la fertilización.

A pesar de su reciente adopción y su buena acogida por parte de la comunidad científica⁹⁶, el PEPAC ya fue modificado mediante el mecanismo sentado por el anteriormente referido artículo 119 RPE, en agosto de 2023, una vez finalizado el plazo de solicitud de ayudas de esa campaña⁹⁷, primera tras la reforma de 2021, aunque únicamente a efectos de realizar una serie reajustes en los gastos presupuestados⁹⁸.

⁹⁵ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Paquete normativo de acompañamiento al Plan](#) (Fecha de último acceso 15-05-2024).

⁹⁶ Un grupo de trabajo multidisciplinar compuesto por más de una veintena de científicos de nuestro país, en evaluación de los objetivos ambientales del PEPAC, concluyeron que «son técnica y económicamente viables, atractivas para los agricultores, socialmente justas y de gran interés para mejorar de forma adaptativa la eficacia medioambiental de las medidas de la PAC», y, sobre su implementación que «debería resultar en un escenario de ganancias múltiples». Véase DÍAZ ESTEBAN, Mario, *et. al.* Resumen de las recomendaciones científicas del grupo de trabajo para una implementación óptima de la nueva reforma de la Política Agraria Común (PAC) Europea 2023-2030 en España. *Ecosistemas*, vol. 30, núm. 2, 2021, p.1. Como contrapartida, estudios posteriores han matizado el beneficioso impacto ambiental que se atribuye a esta estrategia, señalando que el PEPAC adolece de premiar las formas de producción intensivas, más agresivas para con el medioambiente, así como por el limitado diseño de los «ecorregímenes» en lo que se refiere a la integración de prácticas agrícolas extensivas y la descoordinación entre los distintos niveles de gestión administrativas en la definición de objetivos. Véase OÑATE RUBALCABA, Juan José; ACEBES VIVES, Pablo y PÉREZ OLEA, Pedro. Aprender del pasado para afrontar el futuro. Desafíos ambientales de la agricultura española en el siglo XXI: una mirada desde el legado de Fernando González Bernáldez. *Op. cit.*, pp. 5-6.

⁹⁷ Finalizado el 15 de junio de 2023, tal y como dispone la disposición transitoria primera del Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre.

⁹⁸ Decisión de ejecución de la comisión de 30/8/2023, por la que se aprueba la modificación del plan estratégico de la PAC 2023-2027 de España para la ayuda de la Unión financiada por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

Pero, más recientemente, en marzo de 2024, el Gobierno español, tras recabar las propuestas presentadas tanto por las comunidades autónomas como (con carácter prioritario a la luz de lo que expondremos) por sectores de la industria agropecuaria, volvió a plantear la necesidad de modificar el plan vigente por lo que remitió una nueva solicitud a tal efecto, dando por activada, por segunda ocasión⁹⁹, la cláusula de modificación del artículo 119 RPE, quedando a la espera de la Comisión, que, como se ha mencionado, contaría con un plazo de tres meses para acordar su decisión. Sobre este proyecto de modificación, en tanto que vinculado a la crisis de 2024, hablaremos con mayor profusión seguidamente.

5. LA SIMPLIFICACIÓN DE LA PAC

La necesidad de simplificar la Administración pública y reducir las cargas administrativas derivadas de sus procedimientos es una realidad latente y perseguida prácticamente desde que esta estructura burocrática desarrollara una complejidad tal¹⁰⁰ como la que ha logrado en nuestros tiempos¹⁰¹. Esta voluntad reduccionista, podríamos decir, ha sido pretendida de igual manera desde instancias europeas en términos generales¹⁰² y también, considerando aquello que debe retener nuestro interés, en lo concerniente a la política agraria, como evidencia, con aires renovados, el pronunciamiento que se realiza en su favor por medio del apartado 3 del artículo 6 RPE¹⁰³.

El espíritu de allanar el proceder administrativo a recorrer por los distintos actores involucrados en la PAC, sin embargo, tampoco es novedoso, si no que se iniciaría, con mayor o menor fortuna, con la reforma del año 1999 en el contexto de la Agenda 2000¹⁰⁴.

⁹⁹ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Propuesta de modificación del PEPAC 2023-2027](#) (Fecha de último acceso 13-06-2024).

¹⁰⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. De la simplificación de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1999, p. 7.

¹⁰¹ CIERCO SEIRA, César. La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 38, 2011, pp. 157-158.

¹⁰² A nivel europeo, podemos destacar la introducción de la Directiva de Servicios. Véase, RIVERO ORTEGA, Ricardo. Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios. *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 42, 2011, pp. 117-120.

¹⁰³ Que, textualmente, señala: «para alcanzar los objetivos específicos (...) los Estados miembros, con el apoyo de la Comisión, adoptarán las medidas oportunas para reducir la carga administrativa y garantizar la simplificación en la ejecución de la PAC».

¹⁰⁴ MARTÍNEZ GARCÍA, Francisco Manuel, *et. al.* Análisis territorial de la Política Agraria Común (PAC) en el periodo 2014-2020. Estudio de caso: Extremadura. *Op. cit.*, p. 4.

A modo de ejemplo significativo en este sentido, podemos traer a colación la simplificación organizacional orquestada con la reforma de 2007 de la que resultaría la unificación de las OCM en un ente único o la posterior modificación de la condicionalidad, pretendiendo facilitarla; la reestructuración de las intervenciones del segundo pilar¹⁰⁵, con el mismo espíritu simplificador, y la introducción de un régimen especial (simplificado, valga la redundancia) para pequeños agricultores con la reforma *Ciols* en 2013.

Antes de continuar ahondando en la materia, conviene poner en el foco en el motivo principal que ha dotado de rigurosa vigencia a la simplificación de la PAC, causa ya aludida en los párrafos precedentes, ofreciendo ahora una síntesis de los hechos, pues, ha sido a raíz de estos convulsos meses de principios del año 2024, cuando todo el engranaje institucional –nacional y europeo– se ha activado en pos de elucubrar una solución que pudiera satisfacer las pretensiones esgrimidas por aquellos productores que manifestaron abiertamente su insatisfacción con el modelo agrario actualmente vigente.

5.1. La crisis social agraria de 2024

Que el marco jurídico de la política agraria difícilmente podría permanecer estático hasta la fecha programada para su próxima revisión era ya algo que algunos autores habían previsto y que hemos recogido al momento de hablar sobre las características de la reforma de 2021¹⁰⁶, pero lo que se plantea ahora obedece a unas causas distintas a las anticipadas.

Como ha sido público y notorio, a lo largo de los primeros meses de este 2024 ocurrieron una serie de protestas protagonizadas por parte del sector primario en distintos países europeos, y, en particular, en España.

En nuestro país, las manifestaciones fueron secundadas masivamente tanto por productores a título individual como por importantes Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAs)¹⁰⁷ como la Asociación Agraria de Jóvenes

¹⁰⁵ LARRUBIA VARGAS, Remedios. La política agraria común y sus reformas: reflexiones en torno a la reforma de 2014-2020. *Op. cit.*, p. 140.

¹⁰⁶ En tanto que política multinivel en la que queda pendiente de permear el desarrollo legislativo del componente agroambiental y alimentario del Pacto Verde Europeo. O también MASSOT MARTÍ, Albert, ¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea? *Op. cit.*, pp. 33-34.

¹⁰⁷ Se tratan de las organizaciones agrarias más representativas del sector (ASAJA, Unión de Uniones, COAG, UPA), considerando el resultado de las últimas elecciones agrarias autonómicas celebradas en la Comunidad de Madrid (2016), Castilla y León (2018), Cataluña

Agricultores (ASAJA) y la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), firmantes, junto a Cooperativas Agro-alimentarias de España, de un documento reivindicativo sobre el estado del campo español¹⁰⁸, o la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA), quien lograría suscribir, en abril del presente año, un acuerdo con el MAPA para la adopción de más de cuarenta medidas de apoyo al sector, de flexibilización y simplificación de la PAC¹⁰⁹.

Si bien el malestar manifestado por agricultores y ganaderos no obedece única y exclusivamente a una mera disconformidad con el régimen jurídico de la PAC 2021 en un sentido estricto (pues su descontento se extiende a otros asuntos que trascienden la política agraria, como la política comercial o la reforma de la Ley de la Cadena Alimenticia)¹¹⁰, ésta constituye un factor determinante de la discrepancia mostrada, no sólo por su faceta multifuncional –su capacidad integradora de cada vez más *líneas políticas* de contenido ambiental y socioeconómico¹¹¹– si no también debido a que estas ayudas públicas suponen alrededor de un 10 por ciento del total de ingresos de las explotaciones agrarias¹¹².

Los efectos que estas huelgas han podido causar serían merecedores de un análisis exhaustivo y particularizado, en amplios sentidos. Nosotros, en aras de proseguir con nuestra labor sin desviarnos de su cometido, comenzaremos a explorar sobre las consecuencias político-institucionales que se han derivado de este conflicto social, una respuesta aún en ciernes, en la medida en que su

(2021) y Extremadura (2022). Véase PLATAFORMA AGRARIA LIBRE DE CANARIAS. Resultados en vigor de las elecciones al campo. *Revista Agropalca*, núm. 58, 2022, p. 7.

¹⁰⁸ COORDINADORA DE ORGANIZACIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS. [Agricultura, cuestión de Estado. Unidad de acción y soluciones concretas para el campo](#) (Fecha de último acceso 16-05-2024).

¹⁰⁹ UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS. [43 medidas de apoyo al campo: explicación y detalle del acuerdo entre UPA y el Ministerio de Agricultura](#) (Fecha de último acceso 16-05-2024).

¹¹⁰ QUINTANA CORTÉS, José Luis. A vueltas con la intervención en la cadena alimentaria: dos cuestiones polémicas. *Tax legal advisory review*, núm. 8, 2024, p. 34

¹¹¹ La PAC 2021 ha mejorado su «capilaridad político-legislativa» entroncando con los grandes proyectos estratégicos de la Unión. Véase MASSOT MARTÍ, Albert, ¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea? *Op. cit.*, p. 29.

¹¹² O sobre un 12 por ciento del total de ingresos si consideramos los datos para el conjunto de la UE. En ambos casos, con información relativa al año 2021, véase Gráfico 3. A pesar de que pueda parecer un porcentaje residual, es clave para asegurar la rentabilidad del sector. Véase SEGRELLES SERRANO, José Antonio- Las exigencias ambientales de la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea: conflictos, desequilibrios e incongruencias. *Op. cit.*, p. 557.

impacto normativo (a fin de cuentas, el deseado por los productores) no se ha dejado notar más que incipientemente.

Pero, con carácter previo a lo anterior, será conveniente realizar un nuevo inciso, en esta ocasión, para introducir una breve reflexión que nos permitirá comprender de mejor forma el calado de la solución que se ha articulado por parte de las instancias europeas y nacionales.

5.2. Simplificación administrativa y flexibilización

Como decimos, parece adecuado dedicar unas páginas a realizar una apreciación sobre dos términos que invocaremos a lo largo de los párrafos venideros. Se trata de un par de conceptos usados con frecuencia en los documentos sobre los que trabajaremos, llegando incluso a confundirse, como ocurre, deliberadamente o no, en varias de las respuestas institucionales emitidas en torno al malestar del sector agropecuario. Hablamos, por supuesto, de los fenómenos de la simplificación y la flexibilización.

Cuando nos referimos a la simplificación hemos de evocar toda una doctrina administrativa que, bajo la enseña de la eficiencia y la racionalidad, ha perseguido la reducción de las cargas administrativas, burocráticas si se prefiere, que se consideran innecesarias, excesivas o redundantes¹¹³ en un interés por relegar la intervención administrativa al mínimo indispensable para lograr el fin de interés general que se pretenda perseguir en cada caso¹¹⁴. Quizá esta definición termine resultando algo simplista, pues encontramos no pocos autores que se han dedicado de forma expresa a cavilar profusamente sobre los aspectos negativos de esa voluntad simplificadora, no exenta de claroscuros¹¹⁵.

¹¹³ En términos similares se expresa ABAD PARDO, aunque sin esa connotación económica que trasluce tras el concepto de «eficiencia», en ABAD PARDO, Francisco Javier. Derechos sociales prestacionales y simplificación administrativa. Especial referencia a la comunidad gallega. En: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (dir.); RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen. *La buena administración del procedimiento administrativo en el derecho administrativo iberoamericano*. A Coruña: Editorial Colex, 2024, p. 442.

¹¹⁴ Quedando la acción del poder público modulada por el principio de proporcionalidad. Véase LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio. El principio de proporcionalidad y la simplificación de procedimientos y de cargas administrativas. En: GAMERO CASADO, Eduardo (coord.); CANALS I AMETLLER, Dolors; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, et. al. *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 128.

¹¹⁵ En ocasiones, la mera introducción de medidas simplificadoras no es condición suficiente para su efectividad, como apuntaba ya RIVERO ORTEGA sobre los abusos cometidos contra los interesados desde la Administración en materia de exigencia documental, véase RIVERO ORTEGA, Ricardo. Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios. *Op. cit.*, pp. 128-129. Por

La simplificación administrativa, en los términos que la representa MARTÍN-RETORTILLO, puede plantearse como un concepto «polivalente» que se traslada, o afecta, a tres ámbitos¹¹⁶: i) la simplificación normativa, que significa un mejoramiento de la calidad regulatoria, legal y reglamentaria, del proceder administrativo; ii) la simplificación orgánica, la optimización del aparato burocrático-administrativo; y iii) la simplificación procedimental, de la actuación de la Administración, realizable, a su vez, a través de dos vías¹¹⁷:

la reducción de cargas administrativas, que supone minorar el peso de la documentación, los trámites y procedimientos a aportar o superar en beneficio de la eficiencia económica y la reducción de costes, y

la racionalización y agilización procedimental, la ordenación de la actividad administrativa conforme a criterios de eficiencia, eficacia y celeridad.

Lo relevante ahora es resaltar que, a grandes rasgos, la simplificación conlleva la eliminación de barreras en distintos escenarios (normativo, orgánico y procedimental), aliviando el peso burocrático de la Administración en pro de *un mejor desarrollo* (o más eficiente, palabra que parece erigirse en el hilo conductor de este relato). La acción simplificadora se rige, en apariencia, en base a una cierta lógica económica (o, como mínimo, puede medirse en tales

su parte, BUENO JUNQUERO, reflexiona sobre los posibles perjuicios derivados de medidas *a priori* positivas en términos de simplificación, como la Administración electrónica, mediante el debate en torno a la pérdida de libertad de elección de medios en la obligatoriedad de la comunicación electrónica con las Administraciones públicas, véase BUENO JUNQUERO, Adrián. Acerca del fenómeno legal de la simplificación administrativa, ¿facilidad o restricción? *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm.L 16, 2019, pp. 146-157. Acerca de las disfunciones simplificadoras de la Administración electrónica, véase también CIERCO SEIRA, César. La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras. *Op. cit.*, pp. 179-184.

¹¹⁶ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. De la simplificación de la Administración Pública. *Op. cit.*, p. 8.

¹¹⁷ GAMERO CASADO, Eduardo. La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica. En: GAMERO CASADO, Eduardo (coord.); CANALS I AMETLLER, Dolors; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, et. al. *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 36-39.

términos)¹¹⁸, aunque no sólo, y su activación o inhibición responde, a un cierto componente de oportunidad o preferencia política¹¹⁹.

Por otro lado, la flexibilización, en este contexto, carece de un desarrollo doctrinal particularizado, la asimilamos a otros conceptos como la *relajación* o el *ablamiento* (respecto de «algo» que se encuentra rígido) de determinadas reglas, cauces o hasta procedimientos que son inflexibles por alguna razón como –también– la optimización del sector público o de su actividad, siguiendo una lógica basada en la economía y en el mismo criterio de la oportunidad.

Pero, ¿qué quiere decir flexibilizar? Lo que intentamos esbozar se comprende de mejor manera si se pone en relación con el caso paradigmático frente al que se invoca este fenómeno, donde el criterio de la preferencia política resulta más evidente –sobre todo ahora, pues ha sido foco de disputa con el campo–, la denominada «arquitectura ambiental de la PAC».

La imposición de *cada vez más* requisitos ambientales a modo de condición indispensable para la obtención del conjunto de ayudas –directamente, *de iure*, por su carácter preceptivo, con la condicionalidad reforzada, o indirectamente, *de facto*, por medio de los «ecorregímenes», debido a su promoción económica– supone para los productores un aumento de la carga burocrática a soportar debiendo acomodar sus conductas de producción a lo estrictamente prescrito por *ley* con objeto de obtener esa contraprestación (vital para la supervivencia de su actividad), lo que les significa una minoración de su capacidad productiva (por la imposición de obligaciones de «no hacer» o el deber de llevanza de actividades «*extra-productivas*»), lo cual termina repercutiéndoles negativamente en términos de mayores costes.

El establecimiento de estos requisitos ambientales constituye una opción política que obedece, como se ha venido explicando, a unas líneas que comenzarían a esbozarse con el Libro Verde de 1985 y que ahora responden a las pretensiones sentadas mediante el Pacto Verde y el cumplimiento con el resto de los compromisos internacionales de similar naturaleza.

¹¹⁸ REGO BLANCO, María Dolores. Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción. En: GAMERO CASADO, Eduardo (coord.); CANALS I AMETLLER, Dolors; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, *et. al.*, *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 240 y ss.

¹¹⁹ GAMERO CASADO, Eduardo, La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica. *Op. cit.*, pp. 28, 34, e, igualmente, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. De la simplificación de la Administración Pública. *Op. cit.*, p. 9.

Su remoción, total o parcial, su modulación, traería aparejada, de acuerdo con lo que se viene sosteniendo, un alivio de la burocracia soportada tanto por los actores activos (las Administraciones públicas) como pasivos (productores, beneficiarios de las ayudas) de este entramado, eliminando trámites, requisitos y, en general, exigencias de índole administrativa.

Así, podemos entender que la flexibilización significa reducir determinadas cargas administrativas –de contenido ambiental, en sentido amplio– identificándola, siguiendo con el esquema anterior, como una medida de simplificación procedimental.

Pero tampoco podemos obviar un importante matiz y es que, como hemos introducido, con la simplificación, en todas sus formas, a veces, nacen consecuencias negativas e indeseadas. El caso de la relajación de la condicionalidad no sería una excepción, pues su aplicación podría generar un efecto trascendental¹²⁰ como sería el alejamiento respecto a los objetivos ambientales asumidos por la UE –programados a partir del marco del Pacto Verde Europeo–, ya que estos requisitos –o condicionantes– no son más que el vehículo articulado por la Comisión Europea para su consecución¹²¹.

Así, ambos conceptos compartirán una misma lógica –la propia del principio de simplificación–, aliviando la carga administrativa para la percepción de las ayudas de la PAC. En un caso, con la simplificación, persiguiendo optimizar los procesos y su regulación, suprimiendo todo aquello que resulte ser desmedido o reiterativo para el fin (de interés general) que se pretenda, y, con la flexibilización, reduciendo el peso burocrático derivado de la exigibilidad ambiental.

En definitiva, a la hora de tratar sobre la «simplificación» de la PAC entendida en términos procedimentales, es decir, de suavizar el camino administrativo a recorrer por los agricultores para el disfrute de estas subvenciones agroambientales, será relevante rescatar la presente distinción, pues el propósito reduccionista podrá lograrse, dada la naturaleza de esta política, por medio de decisiones que afecten a: i) en general, la simplificación de los procedimientos

¹²⁰ Considerando los amplios beneficios que se estiman de la aplicación de los objetivos específicos (ambientales) de la PAC.

¹²¹ Así lo refleja la exposición de motivos del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, al decir que la condicionalidad «pretende contribuir a que la PAC responda mejor a las expectativas de la sociedad en general, gracias a una mayor coherencia de esta política con los objetivos en materia de medio ambiente, salud pública, fitosanidad y bienestar animal», a la vez que la define «como elemento integrante del punto de partida hacia unos compromisos medioambientales y climáticos más ambiciosos» debiéndose aplicar «con carácter general en toda la Unión».

–de petición, gestión y concesión de las intervenciones, así como el posterior control, reintegro y sanción, en su caso– incorporados con la reforma de 2021; y ii) en particular, la reducción de la carga administrativa derivada de las reglas ambientales –o flexibilización– impuestas a los perceptores de estas ayudas públicas.

5.3. Solución: la revisión anticipada

Como se ha venido anticipando, e independientemente de los motivos que hubieran justificado estos movimientos, la disconformidad del sector agrario ha recibido una contestación por parte de las autoridades competentes para materializarla, en la forma de una revisión anticipada de la regulación agraria comunitaria-europea.

Los requisitos para esta respuesta (y de cualquier otra en el seno de la PAC 2021) no son más que dos caras de una misma moneda diferenciadas por un aparente y fino grado de exigibilidad que les ha impuesto la normativa europea marco a la que hemos aludido. Hablamos de que esta vía reformista será merecedora de una planificación colaborativa *ad intra* (a nivel interno, a nuestros efectos, del Estado español) para la modificación del PEPAC, más que aconsejable dados los hechos acaecidos, que aúne los intereses de la amalgama de actores afectados, parte de la sociedad civil y «administrativa», de los distintos niveles territoriales de descentralización política. Se trata de una colaboración «flexible»¹²² que ya habría comenzado a fraguarse.

Por otra parte, con mayor trascendencia si cabe, requerirá de una articulación pactada *ad extra* (entre los EEMM y la UE, sus instituciones), clara expresión de la *cogestión*, en dos casos: al momento de hacer efectiva una modificación del PEPAC (como la planteada por el Gobierno español el pasado mes de marzo) que permitiera adaptar las pretensiones del campo permaneciendo dentro del marco de la PAC 2021, si consideramos las importantes prerrogativas que el

¹²² Tal afirmación, se esgrime frente a la rotundidad que emplea la normativa europea para remarcar el carácter preceptivo de la denominada planificación colaborativa en la fase de elaboración de los planes. No obstante, ello tampoco conlleva sostener que en la iniciativa de modificación no permearán otros intereses (o voluntades) distintos de los propios de la autoridad nacional competente.

En el caso español, por medio del artículo 22 Real Decreto 1046/2022, de 27 de diciembre, las comunidades autónomas podrán remitir sus propuestas de reforma del plan al Gobierno (apartado 3) que serán examinadas por el Órgano de coordinación del PEPAC (conformado con representación de los gobiernos autonómicos) a efectos de decidir sobre su incorporación a la solicitud de modificación elevada a la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (nuevamente, con presencia regional), quien, previo acuerdo, la remitirá al MAPA a fin de cumplir con los trámites a desarrollar ante la Comisión Europea (apartados 6 y 7 del citado precepto y artículo 4 Real Decreto 1046/2022).

RPE arroja a la Comisión en este sentido¹²³. Y, sobre todo, en cuanto a una (deseada) adaptación del esquema regulatorio europeo, es decir, de las normas que estructuran la política agraria desde la reforma de 2021 mediante una verdadera revisión intermedia.

A la vista de lo sustentado, ya podemos abordar el estudio de los compromisos adquiridos por los erigidos en principales sujetos activos de la política agraria desde el punto de análisis que se ha ido planteando: el Gobierno español, a la cabeza de la respuesta nacional –sin desmerecer el papel de las comunidades autónomas, más relevante en la fase ejecutiva de la PAC–, y la Comisión Europea, que, de entre las instituciones europeas, es la que guarda una función preeminente a la hora de hacer posible los cambios que se pretenden, aun cuando ello implique necesidad de actualizar los Reglamentos que disciplinan actualmente la materia.

5.3.1. Respuesta desde España

En el contexto español, se han alcanzado diversos compromisos y realizado otros movimientos de contenido político (de cargado simbolismo, pero alcance jurídico limitado), a la par que se ha comenzado a desempolvar la maquinaria procedimental necesaria para cristalizar alguna de las medidas que permitirán adaptar las pretensiones esgrimidas por un campo situado en pie de guerra.

En cuanto a los pactos de cariz –exclusivamente– político, destacamos sendos acuerdos con las OPAs: el mencionado con UPA y un segundo, firmado días después, con Unión de Uniones¹²⁴, consolidados en virtud de una mesa de seguimiento. Sobre su alcance, diremos que si bien no exceden más allá de «la cuestión agraria», sí trascienden el estricto –que no estrecho– ámbito de la PAC (en línea con las protestas), así que nos referiremos a aquello que aparece en el apartado primero de ambos documentos, bajo el título de «medidas de simplificación, de reducción de la carga administrativa y de flexibilización de los plazos en la normativa agrícola y ganadera».

Se trata de un total de quince reformas que incumben, de forma escueta, a varios ámbitos de actuación, como el alivio de la condicionalidad reforzada por medio de modificaciones al respecto de la aplicación de las BCAM y el reconocimiento

¹²³ A mayor evidencia, el artículo 119.11 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, llega a sostener que «las modificaciones de los planes estratégicos de la PAC solo tendrán efectos jurídicos una vez aprobados por la Comisión».

¹²⁴ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Acuerdos de apoyo al sector agrario del Gobierno firmados por UPA y Unión de Uniones](#) (Fecha de último acceso 12-06-2024).

de exenciones en los controles y penalizaciones de las explotaciones de menor tamaño, así como de la condicionalidad voluntaria –los «ecorregímenes»–, facilitando su aplicación retroactiva; la eliminación de algunos requisitos de comprobación (la obligación de utilización de fotografías geo-etiquetadas) y flexibilización de otros (los impuestos para la ganadería bovina, la facilitación del uso del cuaderno digital de explotación o la prórroga de los efectos de otras obligaciones). Además, se concibe la aplicación simplificada de cierta normativa (la propia de la comercialización y exportación de materias primas o la concerniente a la nutrición de suelos) y la configuración de un modelo de inspección integrada, único para todas las instancias con funciones de control¹²⁵.

Por lo que hace a la respuesta *ex lege*, se trata de una solución que ya hemos introducido a la hora de detallar el devenir del PEPAC y sus reformas, tratándose, en efecto, de la solicitud de modificación anual planteada por el Gobierno español a la Comisión en marzo de 2024, cuyo contenido básico vamos a desgranar a continuación.

En este caso, el documento remitido lo conforman más de cuarenta medidas clasificadas sobre la base de su campo de incidencia: sobre los elementos comunes, la condicionalidad obligatoria –reforzada, por las BCAM, y la condicionalidad social– y voluntaria, las ayudas asociadas, las intervenciones sectoriales, las intervenciones de desarrollo rural y los anexos. En términos más concretos, aunque sin ánimo de ser exhaustivos, la modificación comprende parte de lo pactado con las OPAs, como los cambios en las BCAM 5, 6, 7 y 8.1 (reducción del riesgo de degradación del suelo, cobertura mínima del suelo, rotación de cultivos y mantenimiento de elementos no productivos, respectivamente) o en diversos «ecorregímenes», así como las exenciones en controles y penalizaciones, la voluntariedad del cuaderno digital o en la aportación de fotografías geo-etiquetadas, y, además, la introducción de ajustes en la definición de agricultor activo o, con importante peso –se contabilizan más de mil alteraciones–, modificaciones en las ayudas del segundo pilar (relacionadas con cuestiones financiero-presupuestarias y la reestructuración, creación y eliminación de intervenciones) que recogen, a su vez, las propuestas

¹²⁵ Sobre los acuerdos, en términos generales, su asimilación exigirá modificaciones en: i) el PEPAC, los cambios en el BCAM 5 (reducción del riesgo de degradación del suelo), en la condicionalidad voluntaria y la eliminación de requisitos; ii) el paquete normativo de acompañamiento, la flexibilización de requisitos y la aplicación simplificada de cierta normativa; y iii) el marco normativo europeo, los cambios en los BCAM 6, 7 y 8.1 (cobertura mínima del suelo, rotación de cultivos y mantenimiento de elementos no productivos) y, en general, lo concerniente a la condicionalidad. Véase, MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Seguimiento de las 43 medidas del acuerdo MAPA-OPAS](#) (Fecha de último acceso 12-06-2024).

planteadas por la totalidad de las comunidades autónomas que gestionan fondos de la PAC¹²⁶.

La participación de nuestro país en esta revisión anticipada¹²⁷, en línea con lo que podíamos prever, se ha sustentado en pretender una simplificación de distintos cauces procedimentales, minorando y racionalizando las cargas a soportar por los productores. En especial, por los titulares de pequeñas y medianas explotaciones, pero también flexibilizando la «arquitectura ambiental de la PAC». De igual manera, su formalización ha pretendido canalizar (con mayor o menor fortuna e intensidad) distintas sensibilidades, la propia de los responsables autonómicos y de las OPAs.

Sin embargo, tales esfuerzos encuentran como frontera natural –pero hipotética– la solución que se quiera articular desde la UE, en especial, por parte de la Comisión Europea, a tenor de lo antedicho, quedando el margen de autonomía de los EEMM reducido considerablemente, aun con la mayor autonomía de la gestión compartida. A modo de última evidencia de este argumento encontramos las sucesivas misivas que los socios europeos –entre ellos, España– remitieron, durante el estallido de la crisis social agraria, a las instituciones europeas –canalizando las «preocupaciones» de agricultores y ganaderos– en aras de simplificar la política agraria¹²⁸.

5.3.2. Respuesta desde la UE

Llegados a este punto, el valor de la respuesta planteada desde instancias europeas resulta incuestionable. Como se ha visto, nos encontramos, con la política agraria, ante una verdadera política europea, más que consolidada. Esta característica tampoco deja lugar a dudas –pues cuenta con relevantes consecuencias en el plano jurídico– si examinamos tanto el papel a desempeñar, principalmente, por la Comisión en las modificaciones de los planes estratégicos nacionales, fundamento para articular una respuesta nacional dentro del marco

¹²⁶ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Propuesta de modificación del PEPAC 2023-2027](#) (Fecha de último acceso 13-06-2024).

¹²⁷ Y es que podemos afirmar que parte de lo pretendido supone abordar no una «mera» modificación del PEPAC dentro del marco de la PAC 2021, si no asumir una auténtica revisión anticipada del modelo, de mayor o menor calado. El Gobierno español no resulta ajeno a la cuestión, pues sostiene que parte de las reformas planteadas «se derivan de la propuesta de modificación de los reglamentos de base de la PAC adoptados por la Comisión Europea (...), quedando su aplicación condicionada a los términos en los que se adopte dicha propuesta por parte del Parlamento Europeo y del Consejo». *Ibidem*.

¹²⁸ Que, en esencia, constituyen *otros* actos de contenido político que cabría haber analizado en este apartado. Véase, MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. [Propuestas de simplificación de la PAC](#) (Fecha de último acceso 13-06-2024).

establecido, como, con mayor importancia si cabe (y por obvio que resulte), la función que ejercerán las instituciones europeas partícipes del «triálogo»¹²⁹ ante el escenario de una revisión de la PAC 2021.

De lo antedicho podrían extraerse distintas observaciones en las que no cabe detenerse, si bien parece conveniente recordar la necesidad de que la acción promovida desde la UE cuente con suficiente amplitud de miras, circunstancia que se le ha podido reprochar por su carencia, al menos, en cuanto al distinto trato dispensado a los EEMM en el contexto de la PAC, desplegada históricamente en detrimento de los países mediterráneos del sur europeo.

Comenzando con las acciones desarrolladas por la Comisión, en febrero de 2024, en pleno conflicto social agrario, por medio del mecanismo del artículo 148.1 RPE¹³⁰, se dictaría un Reglamento de ejecución¹³¹ por el que se excepcionaría, para este ejercicio, el requisito de la BCAM 8.1 (mantenimiento de elementos no productivos) y se habilitaba la adaptación de los «ecorregímenes» (previa modificación de los PEPAC) que se fundamenten en el mismo sin necesidad de control previo (artículos 1 y 3.1 del Reglamento de Ejecución (UE) 2024/587 de la Comisión). Se trata, sin embargo, de una medida rogada, debe ser solicitada por los EEMM con premura –en el plazo de quince días desde la entrada en vigor de la norma, aclara su artículo 2–, de carácter temporal y transitoria, pero clave ya que aligera las restricciones ambientales obligatorias para los productores¹³².

¹²⁹ O diálogo tripartito, en referencia a la práctica que llevan a cabo los colegisladores –el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo– y, nuevamente, la Comisión Europea en el marco del complejo proceso de codecisión que supone la asunción de actos legislativos de la Unión. Al respecto, véase GARZÓN CLARIANA, Gregorio. El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, p. 67.

¹³⁰ Que habilita a la Comisión a adoptar, en caso de emergencia, los actos de ejecución necesarios y justificables con la finalidad de resolver esos problemas específicos al punto de poder introducir excepciones a las disposiciones del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021, aunque «solo en la medida y durante el tiempo que sean estrictamente necesarios».

¹³¹ Reglamento de Ejecución (UE) 2024/587 de la Comisión, de 12 de febrero de 2024, por el que se establece una excepción al Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la aplicación de la norma en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (norma BCAM) 8, a las fechas de subvencionabilidad de los gastos con cargo a una contribución del FEAGA, y a las reglas aplicables a la modificación de los planes estratégicos de la PAC por cambios en algunos ecorregímenes para el año de solicitud 2024.

¹³² GARCÍA GARCÍA, Sara, “Reglamento de ejecución (UE) 2024/587 de la Comisión de 12 de febrero de 2024 por el que se establece una excepción al Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la aplicación de la norma en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (norma BCAM) 8, a

En paralelo, siguiendo con la Comisión, en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa¹³³ e incentivada por el Consejo Europeo, presentaría su propuesta de Reglamento para la modificación del RPE y el Reglamento horizontal de la PAC con objeto de introducir los ajustes necesarios para la simplificación y flexibilización de la PAC 2021¹³⁴, dando por abierto, desde ese entonces, el proceso legislativo preceptivo para su adopción¹³⁵. Activado este cauce, demoraría un tiempo –más o menos dilatado, dependiendo del posicionamiento y la predisposición de ambos colegisladores– antes de que alcanzara a dar frutos. Entretanto, la Comisión, adoptaría un nuevo acto legislativo delegado conducente a matizar la BCAM 1 (mantenimiento de los pastos permanentes)¹³⁶.

las fechas de subvencionabilidad de los gastos con cargo a una contribución del FEAGA, y a las reglas aplicables a la modificación de los planes estratégicos de la PAC por cambios en algunos ecorregímenes para el año de solicitud 2024”, *op. cit.*, p. 96.

¹³³ En virtud del artículo 17.2 TUE. Aunque constituye regla general, existen contadas salvedades a la iniciativa legislativa de la Comisión Europea, no siendo este caso un ejemplo de ello. Véase GARZÓN CLARIANA, Gregorio. El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea. *Op. cit.*, p. 63, 69.

¹³⁴ COM(2024) 139 final, Bruselas, de 15 de marzo de 2024. Parece relevante reflejar la literalidad de las palabras utilizadas por la Comisión para definir la naturaleza simplificadora de los cambios que se plantean:

Los ajustes se centran en cambios que benefician a los agricultores al reducir su carga administrativa, medidas de flexibilidad que permiten a las administraciones nacionales adaptar la ejecución para atender a la situación de los agricultores y cambios en el equilibrio entre los requisitos de condicionalidad y los regímenes voluntarios que incentivan las prácticas ecológicas. Con estos ajustes se pretende también tranquilizar a los beneficiarios en lo que respecta a la estabilidad de la política agrícola durante el período de vigencia de los planes estratégicos (...). La carga administrativa para los pequeños agricultores (...) se verá aliviada al quedar estos exentos de las inspecciones de control del cumplimiento de los requisitos de condicionalidad (...).

Además, la propuesta de aumentar el número de modificaciones de los planes estratégicos de la PAC permitirá a los Estados miembros adaptarlos cuando sea necesario (...), se podrán suprimir los requisitos que dejen de estar justificados y que respondan meramente a razones administrativas, lo que simplificará el sistema. Los Estados miembros son responsables de usar en la mayor medida posible las disposiciones de simplificación para reducir la carga administrativa de los agricultores.

¹³⁵ Conforme al procedimiento ordinario del artículo 289.1 TFUE, regulado, en lo que se refiere a su definición concreta, por el artículo 294 TFUE. Ello, con apoyo de los triálogos, de carácter informal.

¹³⁶ Por medio del mecanismo previsto en el artículo 13.3 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021. A la luz de lo anterior, se habilita a que los EEEMM reconozcan la posibilidad de disminuir la superficie dedicada a pastos permanentes consecuencia de determinados cambios estructurales en las necesidades de explotación (por ejemplo, la reducción de la producción ganadera). Véase el Reglamento Delegado (UE) 2024/1235 de la Comisión, de 12 de marzo de 2024, que modifica el Reglamento Delegado de la Comisión (UE) 2022/126, por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas sobre la proporción relativa a la norma 1 de las buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM).

Así, llegamos a mayo (fecha clave en términos electorales para el Parlamento Europeo), momento en que finalizaría el procedimiento legislativo aludido mediante la aprobación –y entrada en vigor– del Reglamento de revisión de la PAC 2021 (al que denominaremos Reglamento de simplificación)¹³⁷, llamado a dar luz a las pretensiones simplificadoras esgrimidas por los sectores productivos del campo y las deseadas, consecuentemente, por parte de los socios europeos –entre ellos, como ha quedado visto, España– amoldando a tal fin el régimen jurídico aplicable a la política agraria europea por medio –atendiendo a sus considerandos segundo y cuarto– de una minoración de la carga administrativa derivada de la ejecución de los planes estratégicos y del control de determinados requisitos en aras de proporcionar a los productores mayor flexibilidad para ejercer sus actividades agroambientales en un entorno de creciente incertidumbre económica e imprevisibilidad meteorológica. Examinaremos el alcance concreto del Reglamento de simplificación en base a dos ejes: i) las medidas de modificación del RPE; y ii) de aquellas relativas a la revisión del Reglamento horizontal de la PAC.

Por lo que se refiere al RPE (artículos 1 y 3 del Reglamento (UE) 2024/1468), se aborda una relajación generalizada de la condicionalidad reforzada en periodos de adversidad meteorológica mediante el reconocimiento de excepciones temporales de plazos y periodos de aplicación para los productores afectados. Además, se introducen cambios específicos en otros requisitos BCAM: i) exenciones limitadas a las BCAM 5, 6, 7 y 9 (reducción del riesgo de degradación del suelo, cobertura mínima del suelo, rotación de cultivos y prohibiciones en pastos permanentes en espacios Natura 2000, respectivamente) para solventar problemáticas determinadas fundamentadas en criterios objetivos y no discriminatorios (como atender a tipologías de cultivos o suelos concretas, modelos de explotación o daños en pastos permanentes). En idéntico sentido, ii) se dota de mayor autonomía a los EEMM para determinar las condiciones de aplicabilidad de la BCAM 6 (cobertura mínima del suelo) y la BCAM 7 (rotación de cultivos).

Con especial relevancia, otra regla que resulta afectada es iii) la BCAM 8.1 (mantenimiento de elementos no productivos), que se reformula –tras haber sido previamente excepcionada para el ejercicio 2024–, perdiendo su carácter obligatorio. Consecuencia de lo anterior, la regla BCAM 8.1 –o, más bien, las

¹³⁷ Reglamento (UE) 2024/1468 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales, los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal, las modificaciones de los planes estratégicos de la PAC, la revisión de los planes estratégicos de la PAC y las exenciones de controles y sanciones.

prácticas que albergaba— pasa a ser reconocida como uno o varios «corregímenes», de acogimiento obligatorio para los EEMM en virtud de sus planes estratégicos. De esta manera, el mantenimiento de elementos no productivos y de nuevos elementos del paisaje, más allá de alejarse del esquema de condicionalidad reforzada, se convierten en prácticas de adhesión voluntaria, retribuidas en compensación por los costes incurridos y las pérdidas de ingresos consecuencia de su llevanza.

Igualmente, esta revisión del RPE, conllevará alteraciones en los procesos de modificación de los planes estratégicos. Por un lado, se aumentan a dos el máximo de solicitudes anuales de modificación disponibles para los EEMM y se establece una excepción temporal (hasta diciembre de 2025) de los requisitos de evaluación previa y posterior notificación para el caso de actualizaciones de los PEPAC motivadas por su adaptación a normas ambientales y climáticas de la UE¹³⁸. También, a fin de facilitar que los planes nacionales adopten la flexibilización de las BCAM 6, 7 y 8.1 para el propio ejercicio 2024 en curso, se flexibilizan las reglas concernientes a los efectos en la aplicación de tales cambios.

En cuanto al Reglamento horizontal de la PAC (artículo 2 del Reglamento (UE) 2024/1468), se exencionan de controles y penalizaciones¹³⁹ en relación con la condicionalidad a los pequeños productores. Es decir, aquellos que cuenten con explotaciones de tamaño inferior a diez hectáreas de superficie agrícola declarada, lo que supone la derogación del sistema de control simplificado.

A modo de anotación final, no resulta baladí reconocer que la respuesta articulada desde instancias europeas a la crisis social agraria se ha pretendido abordar también desde una actuación que ha trascendido los márgenes estrictos

¹³⁸ Contenidas en el anexo XIII del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre de 2021.

¹³⁹ Aunque atendiendo a la literalidad de la normativa europea de la PAC 2021, deberíamos hablar de «sanciones» o «sanciones administrativas». Por otra parte, el paquete normativo español de acompañamiento, particularmente en la Ley 30/2022, distingue entre i) un régimen de «penalizaciones», reguladas en su artículo 9, de carácter punitivo no sancionatorio, en garantía, entre otras cuestiones, del régimen de condicionalidad reforzada, castigando su incumplimiento con reducciones y exclusiones sobre las ayudas a percibir por los perceptores incumplidores. Y, por otro lado, ii) las «sanciones» (sanciones administrativas *stricto sensu*), reguladas por los artículos 17 y siguientes, en respuesta al régimen de infracciones que configuran los artículos 11 a 14 de la citada norma. Debido a ello, a efectos de dotar de mayor claridad y uniformidad al texto, se estima conveniente la utilización preferente, en adelante, del término «penalizaciones» aun haciendo referencia a normas de derecho de la UE.

de la PAC con medidas como la propuesta de modificación del Reglamento de ayudas de *minimis* al sector agrícola, de naturaleza simplificadora¹⁴⁰.

5.4. Los claroscuros de la revisión

Recapitulando, nos encontramos, con la PAC, ante un régimen de intervención arraigado pero cambiante, adaptado al devenir de los tiempos. La ambientalización de la política agraria es hoy una realidad consolidada, pese a que no permanezca exenta a las críticas.

Así, la reforma de 2021 nacería en un momento crucial para la UE con el trasfondo del Pacto Verde, que supondría acomodar los objetivos de la nueva política agraria a esta línea transversal mediante el refuerzo de la «arquitectura ambiental de la PAC», fuente de conflicto con el campo europeo, particularmente en aquello relativo a la condicionalidad reforzada.

Esta circunstancia sería el detonante de la revisión anticipada de la PAC 2021, articulada prestando atención a los intereses del sector agropecuario. Invocada la senda reformista, daría por frutos una reforma de simplificación, con la eliminación de controles y penalizaciones a pequeños productores, y otros requisitos adicionales en el ámbito interno español, y de flexibilización, con la relajación de los condicionantes ambientales obligatorios.

En cuanto a los efectos de esta respuesta, no podrán ser examinados aún en su totalidad en la medida de que su implementación efectiva demorará el tiempo preciso para que los EEMM, a sabiendas del clima de *cogestión* que se plantea, la alineen a sus planes estratégicos y, en unidad de acto, acomoden su paquete normativo de acompañamiento. En el caso español, estos movimientos ya se hubieron iniciado, anticipando la adopción del Reglamento de simplificación con la solicitud de modificación del PEPAC de marzo, reanudándose en estos

¹⁴⁰ En referencia al Reglamento (UE) n.º 1408/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* en el sector agrícola, que regula la compatibilidad de la financiación estatal a la producción agropecuaria con las normas sobre competencia de la UE. La Comisión aprobó este junio el proyecto de reforma del Reglamento (que deberá someterse al procedimiento legislativo oportuno), por el que se pretende tanto aumentar el importe máximo de ayudas estatales a percibir por cada empresa en un periodo de tres años como reducir las cargas administrativas a soportar mediante la conformación de un registro central único de ayudas (Comunicación de la Comisión, C/2024/3813, de 13 de junio de 2024).

momentos con la reciente aprobación de un nuevo Real Decreto¹⁴¹ para la adaptación al régimen jurídico español de la revisión intermedia de 2024¹⁴².

Aun con la adaptación de la normativa, será igual de necesaria la evaluación de los distintos indicadores, en tanto que instrumentos de cuantificación del grado de consecución de las metas establecidas como comunes a escala de la UE, acometida en un momento –el presente, con la adaptación de los EEMM al Reglamento de simplificación latente– normativamente cambiante, a expensas de asumir, también –en línea con la visión multinivel de la PAC–, el esperado desarrollo legislativo del componente agroambiental y alimentario del Pacto Verde. A *priori* podemos anticipar que cabrá permanecer observantes, como mínimo, ante los posibles perjuicios que puedan florecer tras esta revisión pues la experiencia nos dicta que por el mero hecho de ampararnos bajo la noble enseña del principio de simplificación administrativa –de la eficiencia, la racionalidad y la eficacia en el quehacer administrativo– no permaneceremos ajenos a hipotéticos males.

En este punto, hemos de recordar que una relajación de las normas de conducta ambiental como la que se ha aprobado podría conllevar desprenderse del cumplimiento de los ambiciosos objetivos de la *agenda verde*, ya desmerecidos, en opinión de algunos autores, junto a la totalidad del proyecto agroambiental de la UE, en las visiones más pesimistas sobre la cuestión¹⁴³. Igualmente, será

¹⁴¹ Real Decreto 567/2024, de 18 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la Política Agrícola Común que reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI).

¹⁴² A través del Real Decreto 567/2024 se adaptan las disposiciones del Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre, al Reglamento (UE) 2024/1468, en lo relativo a: i) la exención de controles y penalizaciones a pequeños agricultores (artículo único 1, 2, 3 y 4 y disposición final segunda); ii) la flexibilización de la BCAM 5 (artículo único 5, 7, 8); iii) la BCAM 6, eliminando la mención a la cobertura mínima del suelo en barbecho (artículo único.9); iv) la BCAM 7, permitiendo optar por la rotación o la diversificación de cultivos (artículo único.10); y v) la BCAM 8.1, suprimiéndola (artículo único.11). Estas modificaciones entrarán en vigor, en general, para el ejercicio 2024, incluso con carácter retroactivo, o en 2025 (sólo parte de lo aplicable a las BCAM 5 y 7). Por otra parte, la disposición final primera, en modificación del Real Decreto 1048/2022, de 27 de diciembre, amplía, *de facto*, el plazo de solicitud de las ayudas para el ejercicio 2024 hasta el 15 de junio.

¹⁴³ DE SADELEER califica el devenir agroambiental de la PAC como «un historial ambiental mediocre, incluso negativo». Véase DE SADELEER, Nicolás. La nueva Política Agrícola Común al rescate del medio ambiente. ¿Está justificada la revuelta agraria? *Op. cit.*, p. 122. O también, OÑATE RUBALCABA, Juan José; ACEBES VIVES, Pablo y PÉREZ OLEA, Pedro. Aprender del pasado para afrontar el futuro. Desafíos ambientales de la agricultura española en el siglo XXI: una mirada desde el legado de Fernando González Bernáldez. *Op.*

relevante juzgar los efectos de la exención en controles y penalizaciones a pequeños agricultores¹⁴⁴ que supone, *de facto*, abrir la puerta a que alrededor del 65 por ciento de los perceptores de estas subvenciones¹⁴⁵ se puedan situar al margen de los límites de la condicionalidad obligatoria.

Frente a ello, parece positivo el desplazamiento de la BCAM 8.1 hacia los «ecorregímenes» y, en general, la figura de estas intervenciones, que se vislumbra como la forma más certera –en tanto que implica una compensación pecuniaria directa– de aunar las dos almas que se reconocen en los agricultores, de productores y garantes del medio ambiente, desde los primeros procesos de ambientalización de la PAC.

Pero no sólo encontramos la disyuntiva sobre la condicionalidad, sino que existen otras tesis que reconocen mayores claroscuros en la PAC 2021. Por ejemplo, frente a la gestión compartida, beneficiosa de cara a que los países se amolden a su particular idiosincrasia (construyendo así una vía, más o menos sinuosa, para superar un modelo de ayudas antagónico)¹⁴⁶, surge el riesgo de configurar «una Europa de varias velocidades» que pueda terminar lastrando los avances ambientales del conjunto¹⁴⁷. O el debate sobre en qué medida lograremos conciliar la minoración de las cargas administrativas en la ejecución de la PAC (los controles, pero también de los requisitos a soportar, como el uso del cuaderno digital o las fotografías geo-etiquetadas) y la prevención del fraude¹⁴⁸, sobre todo tras la eliminación del régimen de control simplificado con la mencionada exención de controles a pequeños productores, que, por el contrario, redundará positivamente, en mayor o menor grado, en pro de estrechar la brecha existente con los grandes agricultores, principales perceptores de las intervenciones de la PAC, al menos en nuestro país.

cit., p. 3, y SEGRELLES SERRANO, José Antonio- Las exigencias ambientales de la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea: conflictos, desequilibrios e incongruencias. *Op. cit.*, p. 546.

¹⁴⁴ En este mismo sentido, la disposición final segunda Real Decreto 567/2024 encomienda al Ministerio para Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) y al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), con fecha límite a finales de 2026, la elaboración conjunta de un informe de evaluación del impacto económico y ambiental de estas exenciones, cuyas conclusiones condicionarán la adopción de nuevas medidas en este ámbito.

¹⁴⁵ La Comisión Europea estimaba que esa medida beneficiaría a la proporción de agricultores apuntada. Véase COM(2024) 139 final, Bruselas, de 15 de marzo de 2024.

¹⁴⁶ Que, como se ha dicho, históricamente, había resultado más lucrativo para las regiones continentales y del norte europeo, en detrimento del sur de Europa y la cuenca mediterránea.

¹⁴⁷ DE SADELEER, Nicolás. La nueva Política Agrícola Común al rescate del medio ambiente. ¿Está justificada la revuelta agraria? *Op. cit.*, p. 123.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 124.

Por otra parte, la revisión anticipada del Reglamento de simplificación tampoco se cuestiona «otras soluciones» como las que hemos apuntado –aunque superficialmente, por medio de las indicaciones técnicas de la doctrina–, ni siquiera en términos de diagnóstico del estado de la cuestión. La simplificación normativa parece imposible de asumir para un modelo que aboga conjuntamente por la *cogestión* y la regulación multinivel y que arroja, en realidad, a una dispersión regulatoria (tampoco exclusiva de este ámbito)¹⁴⁹ motivada por la acumulación y superposición de normas de distinto ámbito territorial (europeo-comunitario, estatal y regional) y competencial (agricultura, medioambiente y sus ramificaciones)¹⁵⁰, así como del empleo de «otros instrumentos» como los planes estratégicos.

Este régimen es difuso también por un segundo motivo –de corte material¹⁵¹– ya que ni siquiera se encuentra concentrado al nivel de un mismo estrato territorial de poder: mientras que tres normas conforman el marco normativo europeo de la PAC 2021 *stricto sensu*, veintiuna el paquete normativo español (básico) de acompañamiento, lo cual, sumado a su periódica renovación (por ciclos, como se ha visto, con revisiones circunstanciales intermedias), nos permite apreciar una cierta deficiencia regulatoria en el régimen jurídico de la política agraria. Esta nota tiene potencial para redundar negativamente en la credibilidad económica y jurídica del sistema¹⁵², en perjuicio de los perceptores, volviéndoles, a nuestro juicio, más dependientes del asesoramiento técnico externo¹⁵³ en búsqueda de una solución eficiente para la gestión de su operatividad en un mercado con un entorno normativo altamente complejo y cambiante, y más, considerando la fuerte dependencia que sufre el sector

¹⁴⁹ Por el contrario, se habla de «hipertrofia normativa» generalizada. Para el caso particular de la PAC, resulta una apreciación subjetiva que debería ser matizada introduciendo el debate en torno a la «buena regulación», consistente en «una política que no tiene como finalidad reducir el número de normas sino aprobar las estrictamente necesarias, teniendo en cuenta que éstas deben ser proporcionadas a sus objetivos y ser claras, eficientes, accesibles y transparentes». Véase ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. El necesario impulso de la simplificación normativa. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 40, 2020, pp. 216, 218.

¹⁵⁰ Conclusiones que, a grandes rasgos, pueden hacerse extensivas en el supuesto de simplificación orgánica, pues la *cogestión*, tal y como se dibuja, constituye, en apariencia, tanto una barrera para la optimización del aparato administrativo como un argumento para multiplicarlo.

¹⁵¹ Pues pese a que el legislador (o regulador) PAC actúe habilitado por una misma cláusula competencial, disgrega el producto de su función legislativa (o normativa) atendiendo a materias o bloques de las mismas, lo cual resulta más evidente en el caso español.

¹⁵² ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. El necesario impulso de la simplificación normativa. *Op. cit.*, p. 220.

¹⁵³ Los factores externos de las producciones agrarias (entre los que se encuentra el asesoramiento externo) suponen alrededor de un 17 por ciento de su gasto (para el caso de España, 13 por ciento si hablamos del conjunto de la UE). Véase Gráfico 3.

agropecuario respecto de las ayudas públicas. En especial, su incidencia podría afectar más especialmente a los pequeños y medianos productores, que disponen, en general, de presupuestos más ajustados.

6. CONCLUSIONES

Con fundamento en todo lo sustentado, se extraen las conclusiones que siguen.

Primera. Sobre el régimen jurídico de la PAC 2021 y su modelo de gobernanza. La nueva reforma de la PAC configurada en torno a una normativa europea marco será el fundamento para una gestión compartida de la PAC. A la UE se le arroga un papel subsidiario (aunque la Comisión Europea se erige en figura principal), mientras que los EEMM gozarán de mayor autonomía a compartir entre (y con) sus regiones, lo cual puede conllevar una aplicación más ajustada a las singularidades de cada territorio (superando rémoras del pasado).

En contra, enfrenta los fantasmas de la descoordinación y la conformación de «una Europa de varias velocidades» en la materia ambiental, causada por márgenes amplios de decisión y altas dosis de discrecionalidad, además de por un marco regulatorio incompleto debido a su reforzada diversificación. Tampoco esta característica parece contribuir en pos de una simplificación normativa del sistema, olvidada por aquellos llamados a ejercer un papel activo y preponderante en el diseño de esta política.

Segunda. Sobre la solución a la crisis social agraria. En respuesta al conflicto de 2024 las instancias competentes articularon una respuesta simplificadora que no alcanzaría plena eficacia hasta que (principalmente) los mecanismos de producción legislativa europea impulsados por la Comisión (actor clave en el proceso) dieron por frutos el Reglamento de simplificación, tendente a agradar las aspiraciones del sector agropecuario.

La reforma dibuja un panorama gris en amplios sentidos pues puede llegar a ser contradictoria con las aspiraciones transversales –ambientales y de sostenibilidad– de la UE, además de sentar dudas en cuanto a su durabilidad futura en atención de los posibles efectos perniciosos derivados de la flexibilización de la condicionalidad y de los causados con la eliminación de controles y penalizaciones (que beneficiaría a una amplia mayoría de producciones de pequeño tamaño, lo cual es positivo dada la estructura dual del sector en nuestro país y el desigual reparto que generarían las ayudas, en detrimento de este colectivo), así como de otros requisitos en el caso español, caldo de cultivo para un incumplimiento sistemático del *núcleo obligatorio* de la «arquitectura ambiental de la PAC».

Exceptuando lo concerniente al BCAM 8.1, tampoco se ofrecen excesivas soluciones para que los agricultores se adhieran voluntariamente a estas prácticas profundizando en su faceta de garantes del entorno. Esta carencia podría suponer implícitamente que se continúe incentivando una suerte de sesgo productivista que algunos autores sostienen que aún subyace *de facto* tras el discurso ambientalista de la PAC 2021 y sus reformas precedentes, en beneficio de los grandes productores.

7. BIBLIOGRAFÍA

ABAD PARDO, Francisco Javier. Derechos sociales prestacionales y simplificación administrativa. Especial referencia a la comunidad gallega. En: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (dir.); RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen. *La buena administración del procedimiento administrativo en el derecho administrativo iberoamericano*. A Coruña: Editorial Colex, 2024, pp. 439-448.

ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. El necesario impulso de la simplificación normativa, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 40, 2020, pp. 215-242.

BANCO DE ESPAÑA. Síntesis de la contabilidad nacional de España. PIB. Ramas de actividad. Datos brutos. Disponible en: <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/temas/estadisticas-economicas-generales.html> (Fecha de último acceso 27-09-2024).

BARAJA RODRÍGUEZ, Eugenio; HERRERO LUQUE, Daniel y MARTÍNEZ ARNÁIZ, Marta. Política Agraria Común y despoblación en los territorios de la España interior (Castilla y León). *AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies)*, núm. 33, 2021, pp. 151-182.

BUENO JUNQUERO, Adrián. Acerca del fenómeno legal de la simplificación administrativa, ¿facilidad o restricción? *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 16, 2019, pp. 146-157.

CAMÓS RAMIO, Margarita. La política de desarrollo rural en el marco de la política agraria común. *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 10, 2006, pp. 22-34.

CIERCO SEIRA, César. La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 38, 2011, pp. 155-217.

COMISIÓN EUROPEA. *EU farm economics overview*. Disponible en: <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/FarmEconomicsOverviewReport/FarmEconomicsOverviewReport.html> (Fecha de último acceso 17-05-2024).

– Gasto de la PAC. Disponible en: https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_es (Fecha de último acceso 15-05-2024).

– Nuevo Pacto Verde Europeo. *Natura 2000*, núm. 47, 2020, pp. 10-13.

COORDINADORA DE ORGANIZACIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS. Agricultura, cuestión de Estado. Unidad de acción y soluciones concretas para el campo. Disponible en: <https://coag.org/post/e2809agricultura-cuestion-de-estado-unidad-de-accion-y-soluciones-concretas-par-462703> (Fecha de último acceso 16-05-2024).

CUENCA GARCÍA, Eduardo y NAVARRO PABSDORF, Margarita. Transformaciones y desafíos de la Política Agraria Común. *Boletín Económico de ICE*, núm. 3060, 2015, pp. 17-37.

DEL BARRIO ALISTE, José Manuel; IBÁÑEZ MARTINEZ, María Luisa y SERRANO FLORES, María Elena. Orientaciones y evolución de la política agraria común (PAC): entre la sostenibilidad y el desarrollo rural. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, vol. 11, núm. 4, 2020, pp. 905-915.

DE SADELEER, Nicolás. La nueva Política Agrícola Común al rescate del medio ambiente. ¿Está justificada la revuelta agraria? *Unión Europea Aranzadi*, núm. 4, 2024, pp. 89-128.

DÍAZ ESTEBAN, Mario; CONCEPCIÓN CUEVAS, Elena Daniela; MORALES PRIETO, Manuel Borja y GRUPO DE TRABAJO ESPAC. Resumen de las recomendaciones científicas del grupo de trabajo para una implementación óptima de la nueva reforma de la Política Agraria Común (PAC) Europea 2023-2030 en España. *Ecosistemas*, vol. 30, núm. 2, 2021, p.1.

- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión. En: GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo; JORDANO FRAGA, Jesús; LOZANO CUTANDA, Blanca, *et. al.* (coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: CIEMAT, 2020, pp. 41-86.
- FLORES PAREDES, Joaquín. Las reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha. *Revista de Economía Mundial*, núm. 15, 2006, pp. 155-177.
- FONDO ESPAÑOL DE GARANTÍA AGRARIA. Consultas interactivas. Importes pagos euros por comunidades autónomas. Disponible en: https://www.fega.gob.es/es/datos-abiertos/consultas-interactivas?tipo_vista=3&tipo_salida=informe&d7_reference=consulta_interactiva&template=form_submit Fecha de último acceso 29-09-2024).
- GAMERO CASADO, Eduardo. La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica. En: GAMERO CASADO, Eduardo (coord.); CANALS I AMETLLER, Dolors; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, *et. al.* *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 25-76.
- GARCÍA AZCÁRATE, Tomás. Doce preguntas y respuestas acerca de la Política Agraria Común (PAC). *Economistas*, núm. 171, 2021, pp. 74-81.
- Mirando de nuevo a los Planes Estratégicos de la nueva Política Agraria Común (PEPAC) y a su futuro. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 258, 2022, pp. 3-17.
- GARCÍA GARCÍA, Sara. Reglamento de ejecución (UE) 2024/587 de la Comisión de 12 de febrero de 2024 por el que se establece una excepción al Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la aplicación de la norma en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales de la tierra (norma BCAM) 8, a las fechas de subvencionabilidad de los gastos con cargo a una contribución del FEAGA, y a las reglas aplicables a la modificación de los planes estratégicos de la PAC por cambios en algunos ecorregímenes para el año de solicitud 2024. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 143, 2024, pp. 94-96.

GARZÓN CLARIANA, Gregorio. El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 50, 2015, pp. 43-83.

GIL CASAS, Nerea. La nueva política agraria común (PAC) de la Unión Europea. *Derecho y Cambio Social*, núm. 42, 2015, pp. 1-12.

GÓMEZ-LIMÓN, José Antonio y LUQUE-VÍLCHEZ, Mercedes. Retos de la industria agroalimentaria española en la nueva era de la sostenibilidad. *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, pp. 40-55.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Atlas del Censo Agrario 2020. Cultivo leñoso predominante según la Superficie agrícola utilizada. Disponible en: <https://experience.arcgis.com/experience/aba552fdb82a45eda9ead02b5a96acc5> (Fecha de último acceso 29-09-2024).

– Altas del Censo Agrario 2020. Cultivo predominante según la superficie agrícola utilizada. Disponible en: <https://experience.arcgis.com/experience/853374b8e5b54d058c2b2f61ef36056e> (Fecha de último acceso 29-09-2024).

– Altas del Censo Agrario 2020. Número de cabezas de ganado bovino. Disponible en: <https://experience.arcgis.com/experience/882191be25464ad2a52fda59457b93d4> (Fecha de último acceso 27-09-2024).

– Altas del Censo Agrario 2020. Porcentaje de jefes/as de las explotaciones menores de 45 años. Disponible en: <https://experience.arcgis.com/experience/c260ba2bedde4076b48afdd03ad0cf5b> (Fecha de último acceso 27-09-2024).

– Atlas del Censo Agrario 2020. Tamaño predominante según la superficie agrícola utilizada de las explotaciones. Disponible en: <https://experience.arcgis.com/experience/c31cbc512e424a2da65761eb7c0ce576> (Fecha de último acceso 27-09-2024).

– Censo Agrario 2020. Evolución de los tipos de ganado, según especies. Disponible en: <https://inespain.maps.arcgis.com/apps/dashboards/5b88be13be654e9f8478d70203003b2c> (Fecha de último acceso 27-09-2024).

- Censo Agrario 2020. Resultados estructurales nacionales, por comunidades autónomas, provincias y comarcas. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?tpx=52769&L=0> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Valor añadido bruto. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Precios corrientes. Disponible en: <https://www.ine.es/consul/serie.do?d=true&s=CNE3044> (Fecha de último acceso 27-09-2024).

LARRUBIA VARGAS, Remedios. La política agraria común y sus reformas: reflexiones en torno a la reforma de 2014-2020. *Cuadernos Geográficos*, vol. 56, núm. 1, 2017, pp. 124-147.

LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio. El principio de proporcionalidad y la simplificación de procedimientos y de cargas administrativas. En: GAMERO CASADO, Eduardo (coord.); CANALS I AMETLLER, Dolors; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, et. al. *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 119-156.

MARTÍNEZ GARCÍA, Francisco Manuel; NIETO MASOT, Ana; CÁRDENAS ALONSO, Gema y PÉREZ PINTOR, José Manuel. Análisis territorial de la Política Agraria Común (PAC) en el periodo 2014-2020. Estudio de caso: Extremadura. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 98, 2023, pp. 1-38.

MARTÍNEZ PAZ, José Miguel; MARTÍNEZ-CARRASCO PLEITE, Federico y COLINO SUEIRAS José. Caracterización económica del sector productor de alimentos en España. *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, pp. 2-20.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. De la simplificación de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1999, pp. 7-37.

MASSOT MARTÍ, Albert. La política agrícola común pos-2022. En: ARCAS LARIO, Narciso (dir.) y DE MIGUEL GÓMEZ, María Dolores (coord.). *XIII Congreso de Economía Agroalimentaria: sistemas agroalimentarios sostenibles, innovadores e inclusivos para una sociedad en transformación*. Cartagena: Ediciones UPCT, 2021, pp. 227-230.

- La reforma de la Política Agrícola Común de junio de 2003. Resultados y retos para el futuro. *Boletín Económico de ICE*, núm. 2817, 2004, pp. 35-55.
- ¿Puede convertirse la Política Agrícola Común (PAC) en la política alimentaria de la Unión Europea? *Papeles de economía española*, núm. 179, 2024, pp. 21-39.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, Acuerdos de apoyo al sector agrario del Gobierno firmados por UPA y Unión de Uniones. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/medidas_extraordinarias-gobierno-espana.aspx (Fecha de último acceso 12-06-2024).

- Anuario de Estadística 2010. Capítulo 17: Indicadores económicos del medio rural. Financiación Agraria y Pesquera. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/anuario-de-estadistica/2010/default.aspx?parte=3&capitulo=17&grupo=4> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Anuario de Estadística 2023. Capítulo 4: Estructura de las explotaciones agrarias. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/anuario-de-estadistica/2023/default.aspx?parte=1&capitulo=04> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Anuario de Estadística 2023. Capítulo 10: Indicadores económicos. Financiación Agraria y Pesquera. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/publicaciones/anuario-de-estadistica/2023/default.aspx?parte=3&capitulo=10&grupo=4> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Documento de partida. “Apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria”. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/subgrupo-de-trabajo-objetivo-1.aspx> (Fecha de último acceso 27-09-2024).
- Informe anual de comercio exterior agroalimentario y pesquero 2023. Disponible en:

https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/informecomextanual2023_tcm30-690655.pdf (Fecha de último acceso 27-09-2024).

- Paquete normativo de acompañamiento al Plan. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/paquete-normativo-plan.aspx> (Fecha de último acceso 15-05-2024).
- Plan Estratégico de la PAC de España. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/plan-estrategico-pac.aspx> (Fecha de último acceso 15-05-2024).
- Propuesta de modificación del PEPAC 2023-2027. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/propuesta-pepac_tcm30-677508.pdf (Fecha de último acceso 13-06-2024).
- Propuestas de simplificación de la PAC. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/propuesta-simplificacion-pac.aspx> (Fecha de último acceso 13-06-2024).
- Seguimiento de las 43 medidas del acuerdo MAPA-OPAS. Disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/mesadeseguimiento43medidasacuerdo-mapa-opas24may2024vd_tcm30-683940.pdf (Fecha de último acceso 12-06-2024).

OÑATE RUBALCABA, Juan José; ACEBES VIVES, Pablo y PÉREZ OLEA, Pedro. Aprender del pasado para afrontar el futuro. Desafíos ambientales de la agricultura española en el siglo XXI: una mirada desde el legado de Fernando González Bernáldez. *Ecosistemas*, vol. 32 núm. especial, 2023, pp. 1-11.

PLATAFORMA AGRARIA LIBRE DE CANARIAS. Resultados en vigor de las elecciones al campo. *Revista Agropalca*, núm. 58, 2022, p. 7.

QUINTANA CORTÉS, José Luis. A vueltas con la intervención en la cadena alimentaria: dos cuestiones polémicas. *Tax legal advisory review*, núm. 8, 2024, pp. 33-40.

REGO BLANCO, María Dolores. Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción. En: GAMERO CASADO, Eduardo (coord.); CANALS I AMETLLER, Dolors; GALLARDO CASTILLO, María Jesús, *et. al.*. *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la*

regulación una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración.
Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 239-282.

RIVERO ORTEGA, Ricardo. Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios. *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 42, 2011, pp. 115-138.

ROBINSON, Guy. Dimensiones medioambientales de la política agrícola común en el Reino Unido. *Agricultura y Sociedad*, núm. 71, 1994, pp. 127-151.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca. Los aprovechamientos micológicos. Notas sobre su regulación y proyección en España en el contexto de la nueva estrategia forestal de la UE (2030) y de la nueva PAC 2023-2027 *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 51, 2022, pp. 85-144.

SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José. Un enfoque teleológico de la distribución de las competencias ambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 5, 2004, pp. 115-137.

SEGRELLES SERRANO, José Antonio. Las ayudas agrarias y sus repercusiones sobre la agricultura familiar en la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 74, 2017, pp. 161-183.

- Las exigencias ambientales de la última reforma de la Política Agraria Común (2014-2020) de la Unión Europea: conflictos, desequilibrios e incongruencias. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 40, núm. 2, 2020, pp. 541-559.

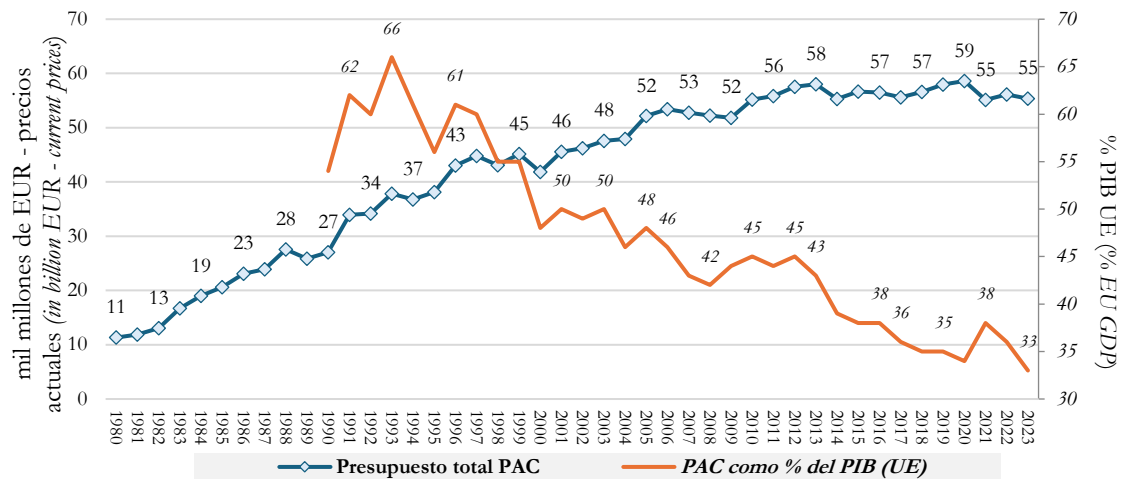
TALAVERA CORDERO, Pilar, La nueva Política Agraria Común: avanzando hacia una Unión Europea más verde. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 139, 2023, pp. 1-38.

UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS. 43 medidas de apoyo al campo: explicación y detalle del acuerdo entre UPA y el Ministerio de Agricultura. Disponible en: <https://www.upa.es/upa/noticias-upa/explicacion-detalle-acuerdo-43-medidas/2024/5804/> (Fecha de último acceso 16-06-2024).

VINCIENNE, Monique. La futura «Europa Verde»: Representaciones sociales de la Comisión «Europea». *Agricultura y Sociedad*, núm. 51, 1989, pp. 79-106.

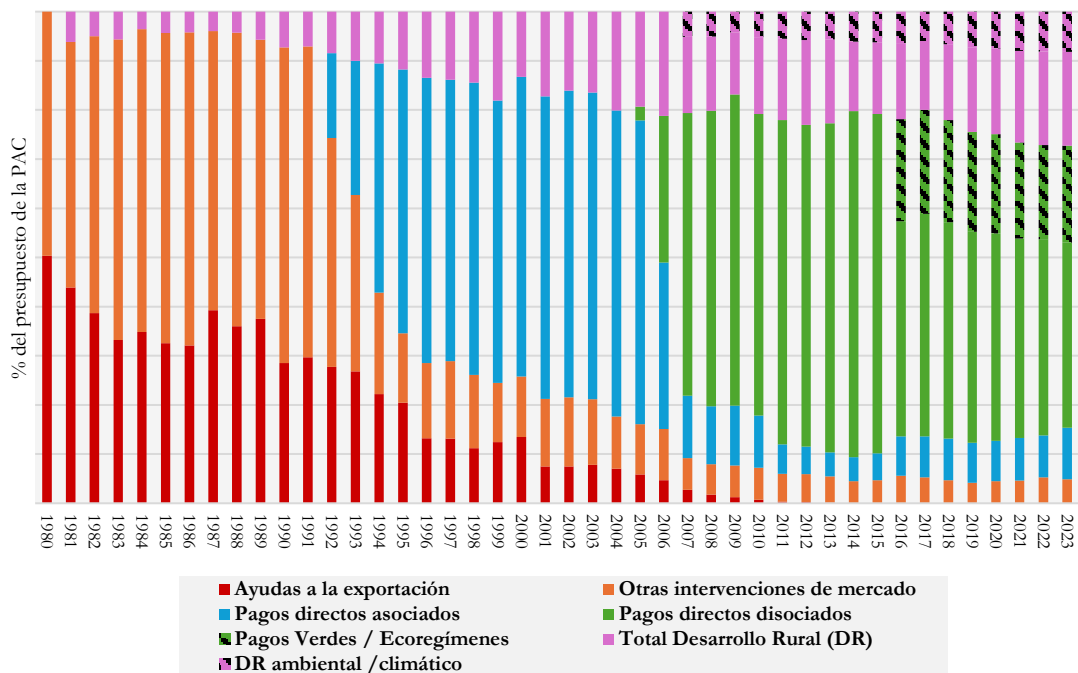
8. ANEXOS

Gráfico 1. Evolución del gasto de la PAC y de su peso respecto al PIB de la UE



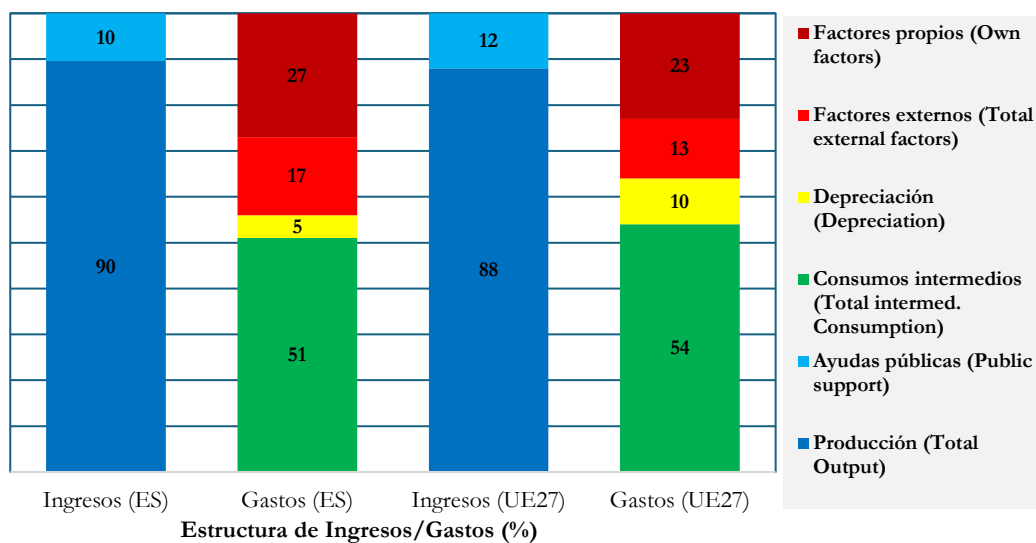
Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

Gráfico 2. Distribución porcentual del gasto en intervenciones de la PAC



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

Gráfico 3. Estructura financiera de las explotaciones agrarias (año 2021)



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.

Tabla 1. Porcentaje de explotaciones agrarias por tamaño según superficie agrícola utilizada (SAU)

Tamaño de la explotación en hectáreas (ha)	núm. de explotaciones	SAU en hectáreas
Menor de 4,99 ha	51,55	3,80
De 5 a 9,99 ha.	14,42	3,93
De 10 a 19,99 ha.	11,32	6,14
De 20 a 29,99 ha.	5,51	5,17
De 30 a 49,99 ha.	5,58	8,25
De 50 a 99,99 ha.	5,52	14,88
De 100 ha. o más	6,10	57,83
Todas las explotaciones	100%	100%

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de noviembre de 2024

**UN COMENTARIO A LOS MANDATOS AMBIENTALES DE LA
LEY EUROPEA DE MATERIAS CRÍTICAS**

A COMMENTARY ON THE ENVIRONMENTAL MANDATES OF
THE EUROPEAN CRITICAL MATERIALS LAW

Autor: Carlos Ramírez Sánchez-Maroto. Doctor en Derecho Ambiental, Director general de AFA-Andalucía y delegado de zona de Anefa. [ORCID: 0000-0002-2367-3131](https://orcid.org/0000-0002-2367-3131)

Fecha de recepción: 31/07/2024

Fecha de aceptación: 07/10/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00386>

Resumen:

La Ley Europea de Materias Primas Críticas, vigente desde mayo de 2024, constituye una respuesta integral a los desafíos de la cadena de suministro de materias primas fundamentales, para mejorar del mercado interior único, la circularidad y la sostenibilidad, agilizando los procedimientos de concesión de permisos para proyectos críticos, al tiempo que pretende garantizar un alto nivel de protección y medioambiental. La atención de este trabajo se centra en los diferentes mandatos ambientales tanto para la Comisión como para los Estados miembros que supondrán un esfuerzo enorme, en un contexto normativo de limitaciones ambientales muy estricto.

Abstract:

The European Critical Raw Materials Law, in force since May 2024, constitutes a comprehensive response to the challenges of the supply chain of critical raw materials, to improve the single internal market, circularity and sustainability, streamlining the procedures for granting permits for critical projects, while seeking to ensure a high level of protection and environmental protection. The focus of this work is on the different environmental mandates for both the Commission and the Member States that will require an enormous effort, in a regulatory context of very strict environmental limitations.

Palabras clave: Materias primas críticas. Materias primas fundamentales. Pacto Verde Europeo. Suministro de materias primas. Residuos mineros.

Keywords: Critical raw materials. Fundamental raw materials. European Green Deal. Supply of raw materials. Mining waste.

Índice:

1. Introducción
2. Antecedentes de la Ley Europea de Materias Críticas
 - 2.1. En la Comunicación de La Iniciativa de las materias primas: Cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo, Bruselas, 4.11.2008 COM (2008) 699 final
 - 2.2. El Plan Industrial del Pacto Verde.
 - 2.3. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad. Bruselas, 3.9.2020 COM (2020) 474 final
 - 2.4. Bruselas, 9.9.2020 COM (2020) 493 final Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre prospectiva estratégica de 2020 Prospectiva Estratégica: Trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente
 - 2.5. Comisión de 11 de septiembre de 2021, “Principios de la UE para unas materias primas sostenibles”
 - 2.6. Listados de materias primas críticas y Metodología
3. Ley Europea de Materias Primas Críticas: Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de

2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020

- 3.1. Justificaciones y perfiles ambientales en los Considerandos
- 3.2. Mandatos ambientales para la Unión Europea en el texto de la Ley
- 3.3. Mandatos, obligaciones y compromisos para España derivados de la Ley de Materias Críticas
- 3.4. Efectos de la Ley de Materias primas críticas en los instrumentos normativos y estrategias en España
 - 3.4.1. Situación de materias críticas en España
 - 3.4.2. Situación jurídica y de estrategias actuales
4. Conclusiones
5. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Background of the European Critical Materials Law
 - 2.1. In the Communication of The Raw Materials Initiative: Meeting the fundamental needs in Europe to generate growth and jobs, Brussels, 4.11.2008 COM (2008) 699 final.
 - 2.2. The Industrial Plan of the Green Pac
 - 2.3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Critical Raw Materials Resilience: Charting the Path to Greater Safety and Sustainability. Brussels, 3.9.2020COM (2020) 474 final
 - 2.4. Brussels, 9.9.2020 COM (2020) 493 final Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Strategic Foresight Report 2020 Strategic Foresight: Charting the course towards a more resilient Europe
 - 2.5. Commission of September 11, 2021, “EU principles for sustainable raw materials”
 - 2.6. Lists of critical raw materials and Methodology
3. European Critical Raw Materials Law: Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council, of April 11, 2024, which establishes a framework to guarantee a safe and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 and (EU) 2019/1020
 - 3.1. Justifications and environmental profiles in the Considering clauses

- 3.2. Environmental mandates for the European Union in the text of the Law.
- 3.3. Mandates, obligations and commitments for Spain derived from the Critical Matters Law
- 3.4. Effects of the Critical Raw Materials Law on regulatory instruments and strategies in Spain
 - 3.4.1. Situation of critical materials in Spain
 - 3.4.2. Legal situation and current strategies
4. Conclusions
5. Bibliography

1. INTRODUCCION

De acuerdo con los últimos datos disponibles de Naciones Unidas¹, en 2019 se extrajeron 96.000 millones de toneladas de materiales, el triple que en 1970 y según el informe “The Circularity Gap Report 2023”², el aumento de la extracción de materiales ha reducido la circularidad global del 9,1% en 2018 al 7,2% en 2023. Un informe de la Agencia Internacional de la Energía, de mayo de 2021, indica que la necesidad de minerales metálicos se multiplicará por seis si se pretende llegar al objetivo global cero emisiones, así la demanda de minerales estará dominada por el grafito, el cobre y el níquel³.

Desde hace décadas el suministro de muchas materias primas críticas con destino a la Unión Europea está muy concentrado, así China proporciona el 100 % del suministro de tierras raras pesadas, el 98 % de las tierras raras y el 93 % del magnesio, entre otros minerales de los que es su principal proveedor, Turquía proporciona el 99 % del suministro de boro, mientras que Sudáfrica cubre el 71 % de las necesidades de platino y una proporción aún mayor de metales del grupo del platino, iridio, rodio y rutenio⁴; y Chile, el 78 % del litio. China domina el campo de las materias primas críticas, controlando casi todos los elementos pesados de tierras raras, el 91% del magnesio y el 76% de los suministros de metal de silicio en todo el mundo. Del mismo modo, la República Democrática del Congo controla más del 60% del mercado mundial de cobalto, mientras que Sudáfrica tiene una participación del 71% para el platino y Rusia el 40% del paladio. Respecto a Rusia, entre marzo de 2022 y julio de 2023 la Unión Europa importó 13.000 millones en materias primas

¹ [Global Material Flows Database](#)

² [The Circularity Gap Report 2023](#)

³ [The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions.](#)

⁴ [COMUNICACIÓN Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad Bruselas, 3.9.2020.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024).

críticas de ese país al excluirlas de las sanciones, según datos de Eurostat y del Centro Común de Investigación de la UE. El laboratorio de ideas European Policy Centre calcula que hasta el 90% de algunos tipos de níquel utilizados en Europa procede de proveedores rusos⁵.

Los informes internacionales con más importancia a este respecto, Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition, del Banco Mundial (2020)⁶ y The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions, de la Agencia Internacional de la Energía (2021)⁷; Metals for Clean Energy: Pathways to solving Europe's raw materials challenge, de la Universidad KU Leuven (2022)⁸ indican las tendencias de la enorme dependencia en el suministro de materias primas críticas de la Unión Europea.

La transición energética, término que no ha sido definido en el derecho derivado de la Unión Europea⁹, a la energía limpia significa un cambio de un sistema intensivo en combustible a un sistema intensivo en materiales¹⁰ y para que Europa cumpla con sus objetivos climáticos a 2030 necesita incrementar sus capacidades reforzando toda la cadena de valor de las materias primas.

La disponibilidad de estas materias primas críticas se ha convertido en un objetivo geoestratégico para Europa, y los elementos que representan mayores dificultades en el suministro y sostenibilidad son utilizados en tecnologías para la obtención de energía eólica y la fabricación de vehículos eléctricos, así como el grafito usado en las baterías recargables¹¹. Al respecto, cabe recordar que el FMI calcula que la Unión sólo representará el 17,41% de la riqueza mundial en el año 2024, frente al 30,96% de 2004, año marcado por la ampliación a 10 nuevos países.

⁵ [Investigate Europe](#), 25 de octubre de 2023. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

⁶ [Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition](#). (Fecha de último acceso 29-07-2024)

⁷ [The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions](#), IEA, 2021. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

⁸ GREGOIR Liesbet y VAN ACKER Karel. [Metals for Clean Energy: Pathways to solving Europe's raw materials challenge](#), Universidad KU Leuven, 2022. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

⁹ Gonzalez Ríos, I., [La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas](#). Esta publicación es parte del proyecto de investigación de excelencia PID2021-124031NB-C42, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE. Pag.55. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

¹⁰ [The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions](#). (Fecha de último acceso 29-07-2024)

¹¹ [CONAMA 2020. Materias Primas Críticas. Los límites del desarrollo](#). pág. 28. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

El Consejo Europeo adoptó en marzo de 2024 un Reglamento para establecer un marco que garantice un suministro seguro y sostenible de materias primas críticas, más conocido como Ley de Materias Primas Críticas. La Ley de Materias Primas Críticas está diseñada para hacer que la UE sea más competitiva y soberana, el fomento de la innovación a lo largo de toda la cadena de valor impulsando métodos de minería y producción más respetuosos con el medio ambiente. Esta Ley de materias primas críticas introduce plazos claros para los procedimientos de permisos para proyectos de extracción de la UE, permite a la Comisión y a los Estados miembros reconocer un proyecto como estratégico, exige que los Estados miembros tengan planes de exploración nacionales y garantiza el acceso de la UE a recursos críticos y estratégicos, a través de puntos de referencia sobre extracción, procesamiento, reciclaje, y una mayor agilidad de los trámites burocráticos para conseguir estos permisos.

A lo largo de este Reglamento se incluyen distintos perfiles ambientales, así establece requisitos sobre reciclabilidad, faculta a la Comisión para establecer normas sobre la huella ambiental de las materias primas críticas sujetas a diversas salvaguardias, y establece diversos mandatos y objetivos de carácter ambientales, que merecen analizarse.

España tiene la oportunidad de convertirse en proveedor de materias primas esenciales para la industria nacional y europea en cadenas de valor estratégicas. La minería ha iniciado desde hace años un proceso de reconversión y adaptación basado en la eficiencia energética, y la reducción de residuos, y con esta norma europea se posibilita un impulso a este sector industrial.

2. ANTECEDENTES JUSTIFICATORIOS DE LA LEY DE MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS

Las llamadas materias primas críticas (en inglés, Critical Raw Materials) son un listado de materiales identificados por la Comisión Europea como necesitados de una atención especial, debido a su importancia económica y al alto riesgo que supondría una interrupción de su suministro para la UE.

Desde 2008, la Comisión Europea definió algunas acciones en torno a las materias primas críticas (en adelante, MPC) con el fin de garantizar el suministro justo y sostenible proveniente de mercados internacionales, fomentar el suministro sostenible dentro de la UE, impulsar la utilización eficiente de los recursos, y promover el reciclaje y la economía circular. El marco de las denominadas “materias primas críticas” tiene su nacimiento entre 2008 y 2011, cuando la preocupación sobre las cadenas de suministro de Estados Unidos y

la UE se vio incrementada por dos eventos: (1) el aumento de los precios derivado del “boom de los commodities” (2000 - 2014)¹² junto a la rápida industrialización de China y otras economías emergentes, y (2) las cuotas establecidas por China sobre las exportaciones de tierras raras en 2010. Es desde este marco desde el que ha trabajado la Comisión Europea desde entonces, con el establecimiento de una lista de materias primas críticas en 2011, actualizada cada tres años, y que en 2020 incluyó a 30 materias primas¹³.

El carácter crítico de las materias primas se refiere a su disponibilidad¹⁴, que deviene en un riesgo de suministro, y a la vulnerabilidad como consecuencia de ese riesgo¹⁵.

2.1. En la Comunicación de La Iniciativa de las materias primas: Cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo, Bruselas, 4.11.2008 COM (2008) 699 final

La UE adoptó en 2008 la “Iniciativa de las materias primas: Cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo, Bruselas, 4.11.2008 COM (2008) 699 final”, donde se reconocía que:

“La UE depende en gran medida de las importaciones de minerales metálicos, ya que su producción interna se limita a un 3 % aproximadamente de la producción mundial. (...) La UE tiene una gran dependencia de las importaciones de metales de «alta tecnología» como el cobalto, el platino, el titanio y las tierras raras. Estos metales, de los que a menudo se necesitan únicamente cantidades muy reducidas, tienen una importancia creciente para el desarrollo de productos de gran complejidad desde un punto de vista tecnológico, con un número de funcionalidades en aumento. La UE no logrará cambiar el rumbo hacia una producción sostenible basada en productos no nocivos para el medio ambiente sin estos metales de alta tecnología. Estos metales desempeñan además un papel fundamental en el desarrollo de «tecnologías medioambientales» innovadoras que potencian la eficiencia energética y reducen las emisiones de gases invernadero.”¹⁶

La Comisión recomienda, como acción prioritaria una estrategia europea integrada, de las materias primas fundamentales (en adelante, MPF). A este

¹² Al respecto, tras el inicio de la guerra en Ucrania a finales de febrero, el precio de las materias primas aumentó frenéticamente. En medio de la incertidumbre, productos como el petróleo, los metales, la gasolina, el gas natural, el trigo, el maíz o la soja, se dispararon y en pocos días comenzó un nuevo boom de los commodities.

¹³ [Study on the EU's list of critical raw materials \(2020\)](#) (fecha de último acceso 29-07-2024)

¹⁴ VALERO, Alicia. [Límites minerales de la transición energética](#). Instituto CIRCE-Universidad de Zaragoza. 2019, pp 1-12. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

¹⁵ [Aspectos Geopolíticos en las materias primas relevantes para la transición energética](#), Cátedra Fundación Repsol de Transición Energética, junio 2023, pág. 2.(Fecha de ultimo acceso 29-07-2024)

¹⁶ [La Iniciativa de las materias primas](#). pág. 3 (Fecha de último acceso 29-07-2024)

respecto, propone, en estrecha colaboración con los Estados miembros y otras partes interesadas, el establecimiento de una lista común de MPF. Además, incluye tres pilares: (1) el acceso a materias primas en los mercados mundiales a precios no distorsionados; (2) potenciar un suministro sostenible de materias primas de fuentes europeas; (3) reducir el consumo de la UE de materias primas primarias.

Con posterioridad se aprobó el Reglamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por el que se establecen obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro por lo que respecta a los importadores de la Unión en minerales originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo¹⁷. El propósito de este Reglamento fue aportar transparencia y seguridad jurídica estableciendo las obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro por lo que respecta a los importadores de la Unión de minerales o metales que se abastecen en zonas de conflicto o de alto riesgo, y que contengan o estén compuestos de estaño, tantalio, wolframio u oro, tal como los recoge el anexo I “Lista de minerales y metales incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) 2017/821, clasificados con arreglo a la nomenclatura combinada”(Artículo 1 Objeto y ámbito de aplicación).

2.2. El Plan Industrial del Pacto Verde

En 2019, la Comisión Europea publicó el Pacto Verde Europeo, que tiene por objeto lograr una economía sostenible de la UE. El logro de los objetivos del Pacto Verde Europeo pasa por el acceso a materias primas sostenibles —en particular, a las MPC críticas necesarias para las tecnologías limpias y las aplicaciones digitales, espaciales y de defensa— mediante la diversificación del abastecimiento de fuentes primarias y secundarias. Cabe recordar que el Pacto Verde Europeo¹⁸ persigue lograr una sociedad climáticamente neutra¹⁹ de aquí a 2050, al tiempo que conseguir la reducción de la degradación del medio ambiente y la pérdida de biodiversidad. Esto forma parte integrante de la estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS).

¹⁷ [Reglamento \(UE\) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024)

¹⁸ Sobre este Pacto Verde, véase GARCÍA LUPIOLA, Asier. [El Pacto Verde Europeo y las propuestas para su desarrollo. ¿Mayor ambición de la UE para alcanzar el desarrollo sostenible?](#). *Revista de Estudios Europeos*, volumen 79, enero-junio, (2022), pp 80-114. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

¹⁹ Sobre esta cuestión, véase FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio., [El Ambicioso Pacto Verde Europeo](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, Sección “Comentarios”, 2020, pp 1-31.

Para asegurar la innovación industrial y la tecnología limpia, el Plan Industrial del Pacto Verde tiene varios pilares, como son un entorno regulatorio predecible y simplificado; y asegurar los volúmenes necesarios de materias primas. Además, la Comisión facilitará el uso de los fondos existentes de la UE para financiar la innovación, la fabricación y la implantación de tecnologías limpias, centrándose en REPowerEU, InvestEU y el Fondo de Innovación.

La Unión Europea, necesita unas condiciones de competencia equitativas tanto a nivel mundial como europeo, esto significa mejorar el fomento de su industria, y para lograr este objetivo se ha puesto en marcha el Plan Industrial del Pacto Verde para Europa. A su vez, la energía y el cambio climático son dos ámbitos en los que la UE y los Estados miembros tienen competencias compartidas²⁰, por tanto la UE y los Estados miembros pueden legislar y aprobar actos jurídicamente vinculantes, e incluso los Estados miembros pueden ejercer sus propias competencias, salvo que la UE haya formulado y aplicado políticas y estrategias sobre energía y cambio climático²¹.

Al respecto, la Comisión Europea adoptó diversas iniciativas en 2020 y 2021 basadas en el Pacto Verde Europeo y pertinentes para las materias primas: • la política industrial para la UE de 2020 y el modelo de industria actualizado de 2021 que lideran la doble transición hacia la neutralidad climática y el liderazgo digital y aumentan la competitividad de la industria y la autonomía estratégica, • el Plan de Acción de la UE para la Economía Circular de 2020(en adelante, PAEC 2020) que recoge propuestas para aumentar la circularidad y la retención de las materias primas, • La Comunicación de 2020 “Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad”.

Así, la Ley de Materias Primas Críticas, junto con la Ley de Industria Net Zero y la Reforma del diseño del mercado eléctrico, es una de las iniciativas legislativas emblemáticas del Plan Industrial del Pacto Verde.

2.3. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad. Bruselas, 3.9.2020 COM (2020) 474 final

El 3 de septiembre la Comisión Europea publicó la Comunicación “Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado

²⁰ Artículo 4 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

²¹ Artículo 2, apartado 2, del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

de seguridad y sostenibilidad” (COM (2020) 474)²², que recoge una nueva lista de materias primas críticas para la industria europea, desde el punto de vista de la dependencia del exterior y las dificultades para garantizar su suministro. Esta Comunicación, basada en la “Iniciativa de las Materias Primas de la UE”, de 2008, actualiza la lista de MPF para la UE y propone un plan de acción de la UE sobre las MPF para aumentar la resiliencia de las cadenas de suministro de la Unión a través de un suministro seguro y sostenible de MPF.

En la edición del año 2020, el informe , “Study on the EU's list of Critical Raw Materials – 2020”²³ se han valorado 66 materias primas, que comprenden 63 materiales individuales y 3 grupos de materiales (10 tierras raras pesadas -, 5 ligeras – y cinco del grupo del platino – . Este documento considera tanto que las MPF son esenciales para el funcionamiento y la integridad de una amplia variedad de ecosistemas industriales, como que el acceso a los recursos es una cuestión de seguridad estratégica del Pacto Verde. Al mismo tiempo, reconoce que es preciso abordar el problema del rápido crecimiento de la demanda mundial de recursos, y minimizar el uso de materiales y reutilizarlos antes de reciclarlos como facilitar el acceso a los recursos y la sostenibilidad.

Esta Comunicación presenta una lista de MPF para la UE en 2020 , que en su evaluación continua con la misma metodología que la de 2017²⁴, y la bauxita, el litio, el titanio y el estroncio se incorporan a ella por primera vez. Además, considera que deberá tener en consideración varios aspectos, entre los cuales hay perfiles ambientales de circularidad y sostenibilidad, como son:

- Reducir la dependencia de MPF originales a través del uso circular de los recursos, la sostenibilidad de los productos y la innovación;
- Fortalecer el abastecimiento y la transformación sostenibles y responsables de materias primas a escala interna en la Unión Europea;
- Diversificar el suministro a través de un abastecimiento sostenible y responsable desde terceros países.

A su vez, en un análisis de aspectos positivos y negativos se reconocen carencias de capacidad de la UE en lo que se refiere a la extracción, transformación,

²² [Comunicación Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024)

²³ [Study on the EU's list of Critical Raw Materials.](#)(Fecha de último acceso 29-07-2024)

²⁴ [Metodología para establecer la lista de materias primas críticas de la UE.](#)(Fecha de último acceso 29-07-2024)

reciclaje, refinado y separación reflejan una falta de resiliencia y una elevada dependencia del suministro. Además, constata que Europa en lo que respecta al desarrollo de proyectos de abastecimiento de MPF, los resultados son escasos, a lo que se añade que:

“es muy complicado lograr que los nuevos proyectos relacionados con las materias primas fundamentales alcancen rápidamente la fase operativa. Esto se debe en parte al riesgo y el coste inherentes a los nuevos proyectos, pero también puede atribuirse a la falta de incentivos y de financiación para la exploración, la duración de los procedimientos nacionales de obtención de permisos y la falta de aceptación pública de la minería en Europa.”

Y concluye el documento que:

“El éxito de la UE en el proceso de transformación y modernización de su economía depende de que consiga garantizar de forma sostenible las materias primas primarias y secundarias que necesita para ampliar el uso de tecnologías limpias y digitales en todos los ecosistemas industriales de la UE.”

Cabe recordar que el Joint Research Centre, de la Comisión Europea, elaboró en el año 2020 un “Estudio prospectivo de las materias primas críticas para tecnologías y sectores estratégicos en la UE”²⁵, en el que recoge un análisis sistemático de las dependencias de cadena de suministro de 3 sectores estratégicos: las energías renovables, la movilidad eléctrica y defensa y aeroespacial. En el estudio se incluye una estimación de la demanda de materias primas y los traslada a escenarios de neutralidad climática para 2030 y 2050. El informe señala que, comparado con el suministro actual, para las baterías para los vehículos eléctricos y el almacenamiento energético, en 2030 se necesitaría 18 veces más litio y 5 veces más cobalto, y en 2050 casi 60 veces más litio y 15 veces más cobalto; se precisarían 120 veces la demanda actual de neodimio para el almacenamiento de datos global en 2025.

2.4. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre prospectiva estratégica de 2020 Prospectiva Estratégica: Trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente. Bruselas, 9.9.2020 COM (2020) 493 final

El tema central de este informe es la resiliencia, que se ha convertido en la nueva brújula para guiar las políticas de la UE ante las consecuencias negativas de la crisis de la COVID-19, y además se reconoce la existencia de una fuerte dependencia de otras zonas geográficas en la importación de materias primas

²⁵ [Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors](#) .(Fecha de último acceso 29-07-2024)

para la fabricación de productos industriales. Se indica que se entiende como resiliencia:

“la capacidad no solo de resistir y hacer frente a los retos, sino también de realizar transiciones. de manera sostenible, justa y democrática. La resiliencia es necesaria en todos los ámbitos políticos para someterse a la doble transición ecológica y digital al mismo tiempo que se mantienen el objetivo fundamental y la integridad de la UE en un entorno dinámico y a veces turbulento.”

Se considera que la UE debe garantizar un suministro sostenible de MPF, que incluye medidas de carácter tanto industrial como medio ambiental:

“Construir cadenas de valor diversificadas, reducir la dependencia, aumentar la circularidad, apoyar la innovación para las alternativas y garantizar unas condiciones de competencia equitativas más ecológicas y socialmente responsables en el mercado único y fuera de él.”

En tal sentido se refleja que el uso de menos recursos primarios en una economía circular beneficia al medio ambiente y a la economía. Esto incluye medidas que hacen un uso eficiente de los recursos y el uso sostenible de los recursos renovables, los modelos de negocio circulares y la política de productos. Al respecto, el PAEC 2020, enfatiza la importancia de estos factores para cumplir los objetivos climáticos reduciendo la huella ambiental, la emisión de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) y la pérdida de biodiversidad.

Además, la presente Comunicación propone desarrollar prototipos de cuadros de indicadores para las dimensiones social y económica, geopolítica, ecológica y digital de la resiliencia.

Cabe recordar que, en este periodo temporal, se aprobó la Ley del Clima, vigente desde junio de 2021, que establece como objetivo vinculante la reducción de las emisiones netas de GEI en al menos, un 55 % en 2030 (en relación con su nivel en 1990) y proporciona un marco para avanzar en los esfuerzos de adaptación a los impactos del cambio climático. Entre los aspectos más relevantes de la ley, cabe mencionar la creación de un sistema para el seguimiento periódico del progreso hacia el objetivo de neutralidad climática, dotado de capacidad para tomar medidas adicionales si fuera necesario²⁶. Por otra parte, cada país elaborará y comunicará a la Comisión su estrategia a largo plazo, en consonancia con el objetivo de neutralidad climática, que se deberá actualizar a más tardar el 1 de enero de 2029 y luego cada diez años, o cada cinco según se considere necesario.

²⁶ [Las Políticas de la Unión Europea para la Transición Verde. 2019-2024](#). Banco de España, Documentos Ocasionales. N.º 2424 junio 2024, pág. 12. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

2.5. Comisión de 11 de septiembre de 2021, “Principios de la UE para unas materias primas sostenibles”

El objetivo de los principios de la UE para unas materias primas más sostenibles es armonizar los conocimientos sobre la extracción de las materias primas²⁷ y las operaciones de transformación en el conjunto de los Estados miembros. En tal sentido, en esta Comunicación se pretende un mejor conocimiento común europeo de los principios de sostenibilidad que puede contribuir tanto al reconocimiento de las prácticas, códigos y normas existentes, como:

“la comunicación con el público con respecto a las condiciones en las que tienen lugar la extracción y transformación de materias primas sostenibles en Europa y aumentar la aceptación pública de esta actividad.”

Cabe recordar que los principios de la UE para unas materias primas sostenibles no imponen ninguna obligación a los Estados miembros ni a la industria. Se reconoce en esta Comunicación que la extracción y la transformación de materias primas constituyen una base esencial para las cadenas de valor que entrañan una importancia estratégica para el crecimiento económico y la sostenibilidad de la economía y la sociedad europea, incluidas la transición hacia la neutralidad climática y una economía digital, respetando el principio de “no causar un perjuicio significativo” tal y como se establece en el Pacto Verde Europeo.

Con el fin de garantizar la sostenibilidad del aumento de la producción de MPF, los nuevos proyectos sobre MPF deben planificarse y ejecutarse de manera que abarquen todos los aspectos de la sostenibilidad. Entre ellos se incluye la garantía de la protección del medio ambiente, la prevención y la minimización de los efectos socialmente adversos mediante el recurso a prácticas socialmente sostenibles.

2.6. Listados de materias primas críticas y Metodología

Las listas de elementos considerados críticos se ven modificadas a medida que la tecnología avanza o la demanda varía, por lo que se actualizan periódicamente. Al respecto, conviene diferenciar el término “estratégico” del término “crítico”²⁸. Los elementos de importancia “estratégica” son aquellos que son considerados vitales para las defensas y aplicaciones militares, a diferencia

²⁷ [Principios de la UE para unas materias primas sostenibles.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024)

²⁸ [CONAMA 2020 Materias primas críticas. Los límites del desarrollo,](#) pág. 17. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

de los “críticos” que suelen ser aquellos cuyo riesgo de suministro puede dañar la economía de un país.

La UE elabora listas de criticidad cada 3 años desde 2011 y la última se realizó en 2023. La primera evaluación se llevó en el 2011 e identificó 14 materias primas críticas de entre las 41 materias primas candidatas no energéticas y no agrícolas evaluadas. En el ejercicio de 2014, se determinaron como críticas 20 materias primas de las 54 materias primas no energéticas y no agrícolas candidatas. En las dos evaluaciones previas se utilizó la misma metodología desarrollada por la para determinar la criticidad, tomando como base dos parámetros: Importancia económica y Riesgo de suministro.

En relación a la metodología sobre las MPC, en julio de 2017 la Comisión publicó una metodología revisada para establecer la lista de la UE de materias primas críticas. Las directrices se basan en la metodología utilizada para las listas de materias primas críticas de 2011 y 2014. En primer lugar, la evaluación de 2017 abarcó un mayor número de materias primas (78 materias primas individuales o 61 materias primas candidatas que comprenden 58 individuales y 3 agrupaciones de materias primas) las siguientes 26 materias primas y los siguientes grupos de materias primas fueron identificados como críticas²⁹:

“Antimonio Escandio Germanio Niobio Barita ETRL Grafito natural Silicio metal Berilio ETRP Hafnio Tantalio Bismuto Fluorita Helio Vanadio Borato Fosfatos Indio Wolframio Caucho natural Fósforo Magnesio Cobalto Galio MGP”

La lista de materias primas críticas de la UE se define en base a dos parámetros principales³⁰:

“La importancia económica de una materia prima se determina a partir de las aplicaciones de uso final en las que está presente y el valor añadido de los sectores de actividad económica de la UE que la incorporan en su proceso productivo. Se corrige mediante un índice de sustitución que mide las posibilidades técnicas y el coste económico del cambio hacia materias primas alternativas en determinadas aplicaciones.

- El riesgo de suministro de una materia prima refleja las posibilidades de interrupción de las cadenas de suministro de la UE. Se determina valorando la dependencia respecto a las importaciones desde algunos países en los que la actividad de extracción o refinado de una materia prima se encuentra muy concentrada, así como aspectos relacionados con la gobernanza de los países proveedores y las restricciones al comercio.”

²⁹ [Estudio de la revisión de la lista de materias primas críticas](#), pág. 3. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

³⁰ [Methodology for establishing the EU list of critical raw materials. Guidelines](#). 2017, (Fecha de último acceso 29-07-2024)

La evaluación de criticidad de 2020 se llevó a cabo para 66 materiales candidatos (63 materiales individuales y 3 grupos de materiales: tierras raras pesadas, tierras raras ligeras y metales del grupo del platino, lo que supone un total de 83 materiales). De esta forma, es la estructura productiva de la industria europea y su relación con otros países a través de las cadenas de suministro lo que determina que una materia prima sea considerada como crítica. La metodología revisada se basa en los mismos dos parámetros - Importancia económica y Riesgo de suministro - de la metodología inicial. La evaluación de 2020 sigue la misma metodología que en 2017.

Los aspectos determinantes son, por tanto, económicos, comerciales y geopolíticos, lo cual no tiene por qué coincidir con una gestión sostenible y justa de los recursos minerales. Por ejemplo, la bauxita, es considerado crítico por la UE no tanto porque exista una potencial escasez sino porque este mineral es necesario para la industria del aluminio europea, la cual tiene un importante peso económico. De esta forma, el enfoque de la seguridad está siendo presentado, en ocasiones, en combinación con el de la sostenibilidad, así la UE está subvencionando y reduciendo el riesgo económico de proyectos mineros para garantizar su rentabilidad, al mismo tiempo que impulsan sus credenciales medioambientales y éticas³¹.

La matriz de criticidad usada por la UE se basa en dos parámetros, por tanto, la importancia para la economía y en el riesgo de abastecimiento que presentan. En base a esos dos parámetros se establecen unos límites para las variables, y estos valores son 2,4 para la importancia económica y 1,0 para el riesgo de abastecimiento, y los elementos considerados críticos deben incluir ambos valores límites y las razones de criticidad para cada elemento son muy diferentes³².

En 2023 se publicó una quinta lista de 34 CRM en el Anexo II de la propuesta de Reglamento COM (2023) basado en el Estudio sobre las MPC para la UE 2023 – Informe final. En la evaluación se examinaron 70 materias primas candidatas, que comprendían 67 materiales individuales y tres grupos de materiales: diez tierras raras pesadas y cinco tierras raras ligeras, y cinco metales del grupo del platino. El cobre y el níquel no cumplieron los umbrales de materias críticas, pero están incluidos en la lista como materias primas estratégicas de conformidad con la Ley de Materias Primas Críticas.

³¹ [Minerales para la transición energética y digital en España. Parte 1: Estado del arte, revisión de políticas públicas y alternativas](#), 2023, pág. 9. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

³² [CONAMA. Materias primas críticas. Los límites del desarrollo](#). pp 25-26. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

Al respecto, la UE ha publicado el estudio prospectivo “Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study”³³, elaborado por el Joint Research Centre, que analiza las cadenas de valor asociadas a quince tecnologías clave vinculadas con cinco sectores estratégicos para la UE: renovables, electromovilidad, industrial, digital y espacio/defensa. El informe evalúa las dependencias de la cadena de suministro y prevé la demanda de materiales hasta 2050, y, en cambio, no en cada uno de los Estados miembros, lo que debilita su relevancia al centrarse en grandes tendencias y magnitudes. Las principales conclusiones son que estas quince tecnologías precisan de forma extensiva de un conjunto de 34 materias primas que pueden ser consideradas críticas o fundamentales para el desarrollo tecnológico europeo y cuyo suministro debe garantizarse. Este estudio, además, sirvió como evidencia de apoyo para el desarrollo de la Ley de Materias Primas Críticas y la lista de materias primas estratégicas.

Con el objetivo de disponer de unas cadenas de suministro resilientes para estas MPF, el 16 de marzo de 2023, la Comisión publicó en marzo de 2023, el Comunicado “A secure and sustainable supply of critical raw materials in support of the Twin”³⁴ junto con una propuesta de Reglamento para reducir su enorme dependencia.

2.7. Situación del reciclaje de materias primas críticas en la Unión Europea previa a la aprobación Ley de materias críticas

Según el informe de Reuters “Rare Earth Magnets and Motors: A European Call for Action”³⁵ (Imanes y motores de tierras raras: un llamamiento europeo a la acción), en la tasa de reciclaje el único elemento del que se dispone información sobre un reciclaje que sea efectivo y relevante es el caso del grafito, para el resto de elementos el reciclado es inexistente o insignificante dentro de la UE. En el caso concreto del cobalto, utilizado en superaleaciones, los metales duros, las baterías e incluso los catalizadores gastados, se pueden recolectar y reutilizar o reciclar. Para el indio, en la UE el reciclado es nulo en otros muchos países si se recicla debido a su importancia en la fabricación de pantallas planas y debido principalmente a su uso en las baterías de ion litio y en los últimos años el reciclaje se ha concentrado en el mercado de las baterías

³³ [Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study, 2023.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024).

³⁴ [COM\(2023\)165 - Comunicación Un suministro seguro y sostenible de materias primas esenciales en apoyo de la doble transición.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024).

³⁵ [Rare Earth Magnets and Motors: A European Call for Action, 2021.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024).

Reuters recopiló los pronósticos de producción y los comparó con un pronóstico de demanda en su informe, y según este análisis se espera que la UE tenga una producción escasa de minas de tierras raras para 2030. Dentro de los obstáculos para aumentar la producción de tierras raras de la UE se incluyen la oposición de la sociedad a nuevas minas, el apoyo de la industria europea a las importaciones chinas baratas, la financiación limitada a las empresas, y la fluctuación de los precios de los metales.

Así, el reciclaje de minerales sigue siendo incapaz en la actualidad de desplazar la extracción primaria y las materias primas secundarias, que pueden verse incrementadas y disponibles en grandes cantidades a partir de 2030-2040. Así, un elevado aprovechamiento de materias primas secundarias para la fabricación de nuevas tecnologías requiere dos condiciones: (1) unas altas tasas de recogida y reciclaje de productos al final de su vida útil, y (2) un volumen de residuos de magnitud equivalente a la demanda material de la industria. En el caso de las tecnologías de descarbonización, el volumen de materias primas secundarias no sería suficiente para cubrir la demanda de la transición energética³⁶.

En el contexto de las transiciones a las energías limpias, un suministro inadecuado de minerales podría dar lugar a transiciones más caras, retrasadas o menos eficientes, y los planes actuales de suministro e inversión aún no están preparados para transiciones energéticas aceleradas, de tal forma que la falta de gestión de los impactos ambientales y sociales de las explotaciones mineras ralentizará las transiciones hacia energías limpias.

Cabe recordar, la Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y Otros c. Switzerland (Application 53600/20)³⁷, por ser una sentencia que resolvió que las políticas de mitigación climática adoptadas por Suiza eran insuficientes, lo que resulta en un grave ataque a sus derechos fundamentales a la vida y la salud. Es la primera sentencia del TEDH sobre los impactos del cambio climático sobre los derechos humanos protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que aporta pautas sobre qué tipo de argumento para tener éxito en futuros casos climáticos que lleguen al Tribunal. Destacamos los siguientes extractos:

³⁶ [Minerales para la transición energética y digital en España. Parte 1: Estado del arte, revisión de políticas públicas y alternativas](#), pág. 14. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

³⁷ [Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024, Verein Klima Seniorinnen Schweiz y Otros c. Switzerland \(Application 53600/20\)](#). (Fecha de último acceso 29-07-2024).

“538. En gran medida, el Tribunal ha aplicado los mismos principios que los establecidos con respecto al artículo 2 al examinar casos relacionados con cuestiones medioambientales en virtud del artículo 8 del CEDH, en particular afirmando que:

(a) Los Estados tienen la obligación positiva de establecer el marco legislativo y administrativo pertinente para garantizar una protección eficaz de la salud y la vida de las personas. En particular, los Estados tienen la obligación de establecer una reglamentación adaptada a las características específicas de la actividad en cuestión, especialmente en lo que se refiere al nivel de riesgo potencial. Deben regular la concesión de licencias, el establecimiento, el funcionamiento, la seguridad y la supervisión de la actividad y deben obligar a todos los interesados a adoptar medidas prácticas para garantizar la protección efectiva de los ciudadanos cuyas vidas puedan verse amenazadas por los riesgos inherentes (véanse, por ejemplo, las sentencias Jugheli y otros, antes citada, § 75; Di Sarno y otros, antes citada, § 106; y Tătar, antes citada, § 88).

(b) Los Estados también tienen la obligación de aplicar ese marco de manera efectiva en la práctica; de hecho, las normas de protección de los derechos garantizados sirven de poco si no se aplican debidamente y el Convenio tiene por objeto proteger derechos efectivos, no ilusorios. Las medidas pertinentes deben aplicarse de manera oportuna y eficaz (véase Cuenca Zarzoso c. España, núm. 23383/12, § 51, 16 de enero de 2018).”

En conclusión, la sentencia Klima Seniorinnen subraya la necesidad de todos los Estados de adaptar y desarrollar herramientas legales para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos en un mundo crecientemente amenazado por el cambio climático.

3. LEY EUROPEA DE MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS: REGLAMENTO (UE) 2024/1252 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 11 DE ABRIL DE 2024 PRO EL QUE SE ESTABLECE UN MARCO PARA GARANTIZAR UN SUMINISTRO SEGURO Y SOSTENIBLE DE MATERIAS PRIMAS FUNDAMENTALES Y POR EL QUE SE MODIFICAN LOS REGLAMENTOS (UE) N.O 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 Y (UE) 2019/1020

3.1. Justificaciones y perfiles ambientales en los Considerandos

Diversos Considerandos de este Reglamento justifican la aprobación de esta norma. Así, el acceso a las MPF resulta esencial para crear un marco de la Unión para garantizar el acceso a un suministro seguro y sostenible de MPF y salvaguardar la resiliencia económica y la autonomía estratégica abierta de la Unión (4). En tal sentido, ese marco debe definir las materias primas que se consideran estratégicas y fundamentales, identificando y apoyando determinados proyectos sobre materias primas y reconociéndolos como proyectos estratégicos.

Un elevado número de Considerandos reflejan perfiles ambientales con distintos efectos. Así, el acceso a las materias primas se considera esencial para el funcionamiento del mercado interior, y el riesgo de alteraciones en el suministro si no se gestiona adecuadamente podría tener efectos medioambientales negativos (1). Se persigue un suministro sostenible de MPF (2), siendo necesario crear un marco de la Unión para garantizar el acceso a un suministro sostenible de MPF (4); se considera que dicho marco incentive la eficiencia en el uso de los recursos con el fin de moderar el aumento previsto del consumo de MPF, y contener medidas ambientales para aumentar la circularidad y la sostenibilidad de las MPF consumidas en la Unión (5), y sin embargo a la vez se impulsa a que la Comisión y los Estados miembros refuercen la capacidad extracción, la transformación y el reciclado, para producir al menos el 10 % del consumo de materias primas estratégicas de la Unión, y producir al menos el 40 % de su consumo anual de materias primas estratégicas, lo que supondrá un aumento de las explotaciones mineras y de sus emisiones de GEI. De otra parte, se impulsa la capacidad de reciclado poder producir al menos el 25 % del consumo agregado anual de materias primas estratégicas de la Unión (11).

Se insiste en que el proceso nacional de concesión de autorizaciones garantiza que los proyectos de MPF cumplan los requisitos medioambientales de conformidad con el Derecho medioambiental de la Unión que garantiza un alto nivel de protección del medio ambiente (25), sin embargo, se pretende dar prioridad a los proyectos estratégicos a escala nacional para garantizar su rápida tramitación administrativa (26). En este sentido se establece el mandato que la autoridad responsable de la concesión de autorizaciones considere que los proyectos estratégicos son de interés público(27) y que deben poder autorizarse proyectos estratégicos cuyo efecto perjudicial sobre el medio ambiente sea tal que entren en el ámbito de las Directivas 2000/60/CE, 92/43/CEE o 2009/147/CE o de actos legislativos de la Unión sobre la restauración de los ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce, si la autoridad responsable de la concesión de autorizaciones llega a la conclusión, sobre la base de una valoración caso por caso, de que el interés público que se persigue con el proyecto supera dichos efectos.

Se incorporan otros mandatos de aceleración en la tramitación de expedientes, así los Estados miembros deben garantizar que el proceso de concesión de autorizaciones relacionado con dichos proyectos no supere los plazos preestablecidos. En el caso de los proyectos estratégicos que requieran únicamente el procesamiento o el reciclado, la duración del proceso de concesión de autorizaciones no debe exceder de quince meses, y en el caso de

los proyectos estratégicos que requieran extracción, la duración del proceso de concesión de autorizaciones, no debe exceder de veintisiete meses.

Al respecto, la preparación del informe de evaluación de impacto ambiental con arreglo a la Directiva 2011/92/UE³⁸ es responsabilidad del promotor del proyecto y no debe formar parte de los calendarios que deben respetar los Estados miembros(32). Y para garantizar que el proceso de concesión de autorizaciones para proyectos estratégicos sea predecible y oportuno, se considera que se debe racionalizar las evaluaciones y autorizaciones necesarias sin reducir el nivel de protección del medio ambiente ni la calidad de las evaluaciones, pudiendo las evaluaciones necesarias agruparse a través de un procedimiento conjunto o coordinado (34).

En materia de reciclado, se reconoce que, si bien la mayoría de las MPF son metales y pueden reciclarse indefinidamente, en la actualidad, los índices de reciclado de la mayoría de las MPF son bajos, siendo necesario adoptar medidas que mejoren la circularidad (51), debiendo los Estados miembros aumentar los índices de recogida y reciclado en los flujos de los residuos con un elevado potencial de valorización de MPF (52). En relación a la valorización de las MPF procedentes de instalaciones de residuos de extracción se debe potenciar (53) y se debe fomentar la valorización de las instalaciones de residuos pertinentes(54), y debe darse prioridad a la prevención de la generación de residuos que contengan MPF, tratando de minimizar la carga administrativa (55), debiendo los Estados miembros elaborar una base de datos que contenga toda la información de las cantidades y concentraciones de MPF en la instalación de residuos de extracción.

Y para limitar daños ambientales e incentivar la producción de MPF más sostenibles, se faculta a la Comisión para desarrollar un sistema de cálculo de la huella ambiental de las MPF, incluido un proceso de verificación, a fin de garantizar que las MPF introducidas en el mercado de la Unión muestren públicamente información sobre dicha huella y facilitar su circularidad (60).

Por último, los objetivos del presente Reglamento, son mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante el establecimiento de un marco que garantice el acceso de la Unión a un suministro sostenible de MPF, entre otras vías, mediante el fomento de la eficiencia y la circularidad a lo largo de toda la cadena de valor (74).

³⁸ [Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011](#). (Fecha de último acceso 29-07-2024).

3.2. Mandatos ambientales para la Unión Europea en el texto de la Ley

La aprobación de la Ley de materias primas críticas se realiza en un contexto normativo en el que se ha aprobado la Ley de Restauración de la Naturaleza de la Unión Europea, el 17 de junio de este 2024, cuyos objetivos específicos deberán ser alcanzados en marcos temporales definidos, para la restauración de hábitats protegidos y de especies protegidas, hábitats marinos, ecosistemas urbanos, conectividad de los ríos y de las funciones naturales de sus llanuras de inundación, y ecosistemas forestales (artículos 4 a 10, respectivamente). Esta regulación obliga a los Estados miembros a poner en marcha medidas de restauración ecológica que, en su conjunto y para el año 2030, cubran al menos el 20 % de las zonas terrestres y marítimas y, para 2050, todos los ecosistemas que necesiten restauración. Además, están pendientes de aprobación la Ley de Salud del suelo, y la ampliación de la Red Natura 2000.

Se debe tener presente que este Reglamento comunitario de materias críticas es un acto legislativo vinculante y que debe aplicarse en su integridad en toda la UE. La Ley de Materias Primas Críticas se basa en dos pilares, que se apoyan mutuamente:

- Desarrollar la cadena de valor de las materias primas críticas en la UE.
- Fomentar el abastecimiento sostenible y promover la circularidad.

Por la Comisión desde hace años se reconoce como imposible el cumplimiento de los compromisos de los objetivos climáticos y de digitalización sin estos materiales. En este sentido, uno de los objetivos del Reglamento, es disminuir la lista de MPF, tal y como se refleja en los artículos 3 y 4.

Así, por el momento, las emisiones de la producción de minerales de transición energética son relativamente pequeñas, debido a sus bajos volúmenes de producción, sin embargo, estas emisiones aumentarán junto con el crecimiento proyectado de la demanda. En el 2017 las emisiones de GEI procedentes de los residuos representaron el 3 % de las emisiones totales de la UE, y las emisiones generadas por los residuos se redujeron un 42 % entre 1990 y 2015³⁹.

Al respecto la profesora indica GONZÁLEZ RÍOS que:

³⁹[Acción de la UE en materia de energía y cambio climático](#). Tribunal de Cuentas Europeo, 2017, pág. 54. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

“Los residuos se consideran como uno de los sectores difusos en los que es necesario controlar las emisiones de gases de efecto invernadero.”⁴⁰

Esta circunstancia se verá agravada por el hecho de que es bastante probable que la producción futura gravite hacia vías de mayor intensidad energética, lo que ejercerá una presión al alza sobre las emisiones, originando un efecto negativo sobre los objetivos climáticos comunitarios.

Comentamos, a continuación, diversos preceptos con perfiles ambientales.

En el artículo 1.1, “Objeto y objetivos”, se incluye como objetivo general:

“mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante el establecimiento de un marco que garantice el acceso de la Unión a un suministro seguro, resiliente y sostenible de materias primas fundamentales, entre otras vías, mediante el fomento de la eficiencia y la circularidad a lo largo de toda la cadena de valor.”

Y en su apartado 2, letra c) se indica que para alcanzar el objetivo general mencionado en el apartado 1, incluye entre medidas destinadas a garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente y la sostenibilidad, también mediante la mejora de su circularidad.

En el Capítulo 2, denominado de “Materias Primas Estratégicas y Fundamentales”, en los artículos 3 y 4 aparecen la lista de materias primas estratégicas y materias primas fundamentales. En relación al artículo 3, “Lista de materias primas estratégicas”, en su apartado primero relaciona estas materias con las lista del Anexo I, sección 1⁴¹. En su apartado segundo refleja dos contenidos de relevancia, el primero es que la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados (artículo 38) para modificar el Anexo I, sección 1, con la finalidad de actualizar la lista de materias primas estratégicas. Como se puede observar en la nueva lista de materias primas estratégicas se incluyen minerales esenciales para la defensa y la carrera aeroespacial, sectores que no guardan relación con la transición energética de la UE. Así, se incluye al titanio, un metal con una utilidad limitada en la transición ecológica pero clave para la defensa y la carrera aeroespacial.

⁴⁰ GONZALEZ RIOS, Isabel., La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas. pág. 69.

⁴¹ Lista de materias primas estratégicas. Se considerarán estratégicas las siguientes materias primas: a)bauxita/alúmina/aluminio ,b) bismuto, c) boro (calidad de metalurgia), d)cobalto, e)cobre, f)galio, g)germanio, h)litio (calidad de batería),i)metal de magnesio, j)manganeso (calidad de batería),k)grafito (calidad de batería),l)níquel (calidad de batería),m)metales del grupo del platino, n)tierras raras para imanes permanentes (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm y Ce),o)silicio metálico, p)metal de titanio, q)wolframio.

En este segundo apartado se introduce la metodología de conformidad con el Anexo I, sección 2, para la consideración de materia estratégica, como son:

“las materias primas que puntúen más alto en términos de importancia estratégica, crecimiento previsto de la demanda y dificultad para aumentar la producción”

En tal sentido el Anexo I Sección 2 establece que la importancia estratégica se determinará de conformidad con los criterios siguientes:

“a) el número de tecnologías estratégicas que utilizan la materia prima como insumo; b) la cantidad de la materia prima necesaria para la fabricación de las tecnologías estratégicas pertinentes; c) la demanda mundial prevista de las tecnologías estratégicas pertinentes.”

Y el crecimiento previsto de la demanda se calculará del siguiente modo:

“ DF_{τ} es la previsión de la demanda anual mundial de una materia prima para el año τ ; $GS_{\tau 0}$ es la producción anual mundial de una materia prima durante un período de referencia ($\tau 0$).

3. La dificultad de aumentar la producción se determinará teniendo en cuenta al menos: a) la escala de producción anual mundial actual de una materia prima; b) la relación reservas/producción de una materia prima, basada en las reservas conocidas de recursos geológicos económicamente extraíbles y la producción anual mundial actual; c) los plazos de ejecución de los nuevos proyectos que aumentan la capacidad de suministro, cuando se disponga de información fiable.”

La preocupación en la actualización y revisión de la lista de materias críticas se refleja en el apartado tercero con un contenido reiterativo, diferenciando entre revisión de la lista y modificación para actualización de la lista se impone un mandato temporal de revisión y de ser necesario de actualización de la lista de materias primas estratégicas con el tope de 24 de mayo de 2027, y posteriormente cada tres años.

Además, la Comisión revisará y, cuando proceda, actualizará la lista de materias primas estratégicas en cualquier momento además de las revisiones regulares, a solicitud de un órgano creado, el Comité Europeo de Materias Primas Fundamentales (artículo 35), así como parte de la primera actualización de la lista de materias primas estratégicas.

En relación a lo dispuesto en el artículo 4 “Lista de las materias primas fundamentales”, en su apartado primero se remite al listado del Anexo II, sección 1⁴², y en su apartado segundo indica dos contenidos de relevancia. El

⁴² Lista de materias primas fundamentales. Se considerarán fundamentales las siguientes materias primas: a) antimonio, b) arsénico, c) bauxita/alúmina/aluminio, d) barita, e) berilio,

primero es que la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados (artículo 38) para modificar el Anexo II, sección 1, con la finalidad de actualizar la lista de materias primas estratégicas. Además, integra en la lista actualizada de MPF a las materias primas estratégicas del Anexo I sección 1, así como a:

“cualquier otra materia prima que alcance o supere el umbral de 1, en el riesgo para el suministro, y de 2,8, en la importancia económica. La importancia económica y el riesgo para el suministro se calcularán de conformidad con el anexo II, sección 2.”

Este artículo finaliza con un mandato temporal a la Comisión que ha de revisar la lista de materia críticas a más tardar el 24 de mayo de 2027, y posteriormente al menos cada tres años, y, en caso necesario, actualizará la lista de materias primas estratégicas de conformidad con el apartado 2.

En el capítulo 3 “Reforzar la cadena de valor de las materias primas de la Unión”, Sección 1, en su artículo 5.1.a) incluye unos parámetros de referencia, fijando unas finalidades ambientales, como son garantizar que, de aquí a 2030, las capacidades de la Unión para cada materia prima estratégica se aproximen o alcance tres parámetros de referencia para el consumo anual de materias primas: 10% de extracción local; el 40% se procesará en la UE y el 25% procederá de materiales reciclados.

Por último, se incluye un mandato en el apartado tercero, que, con fecha tope de 1 de enero de 2027 la Comisión adoptará actos delegados estableciendo índices de referencia de la capacidad de reciclado de la Unión expresados como porcentaje de las materias primas estratégicas disponibles en los flujos de residuos pertinentes. En tal sentido, la Comisión establecerá un valor de referencia de la capacidad de reciclado a que se refiere el párrafo tercero sobre la base de los siguientes elementos:

“a) la capacidad actual de reciclado de la Unión expresada como porcentaje de las materias primas estratégicas disponibles en los flujos de residuos pertinentes; b) la medida en que las materias primas estratégicas pueden valorizarse a partir de dichos flujos de residuos, teniendo en cuenta la viabilidad tecnológica y económica; c) los objetivos establecidos en otros actos jurídicos de la Unión pertinentes para la revalorización de materias primas estratégicas procedentes de residuos.”

En el Capítulo 5 “Sostenibilidad”, Sección 2, “Certificación y huella ambiental”, artículo 30, “Regímenes reconocidos”, en su apartado segundo se atribuye a la Comisión que determine un régimen de certificación que cumpla los criterios

f)bismuto, g)boro, h)cobalto, i)carbón de Coque, j)cobre, k)feldespatos, l)fluorita, m)galio, n)germanio, o)hafnio, p)helio, q)tierras raras pesadas, r)tierras raras ligeras, s)litio, t)magnesio, u)manganeso, v)grafito, w)níquel (calidad de batería), x)niobio, y) fosforita, z)fósforo, aa)metales del grupo del platino, ab)escandio, ac)silicio ,metálico, ad) estroncio, ae)tántalo, af)metal de titanio, ag)wolframio, ah)vanadio.

establecidos en el Anexo IV, o un conjunto de dichos criterios, adoptando actos de ejecución reconociendo dicho régimen y especificando el ámbito de aplicación del régimen.

Los requisitos establecidos en el Anexo IV, punto 1, letras a) y d), deben ser previos para cualquier reconocimiento del régimen. Se indica el mandato que la Comisión ha de comprobar al menos cada tres años a partir de la fecha de aplicación de cualquier acto de ejecución que este sigue cumpliendo los criterios establecidos en el Anexo IV, o un conjunto de dichos criterios. Es la Comisión quien examina si hubiera deficiencias en el régimen y adoptará las medidas oportunas, además es el órgano que establecerá y mantendrá actualizado un registro de los regímenes reconocidos, que se hará público en un sitio web de libre acceso.

Cabe indicar, que la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia, de 25 de junio de 2024, asunto C-626/22⁴³ (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 2010/75/UE, de emisiones industriales (arts. 1; 3; 8; 11; 12; 14; 18; 21; y 23) en conexión con el art. 191 TFUE (política ambiental) y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (arts. 35 – protección de la salud-; y 37- protección ambiental-) indica que con arreglo al artículo 37 de esta Carta, en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

En relación a la denominada “Declaración de la huella ambiental”, recogido en el artículo 31, teniendo en cuenta los resultados del informe a que se refiere el apartado 2 de este artículo y de la evaluación de la necesidad y la proporcionalidad a efectos del apartado 3 del artículo, se faculta a la Comisión para adoptar actos delegados estableciendo normas para el cálculo y la verificación de la huella ambiental de las diferentes MPF, de conformidad con el Anexo V y teniendo en cuenta unos métodos de evaluación científicamente sólidos. Las normas de cálculo y verificación habrán de determinar al menos las tres categorías de impacto ambiental más relevantes que representen la mayor parte de la huella ambiental general, siendo una de esas categorías las emisiones de GEI.

Se incluye un mandato, el que la Comisión, que habrá de presentar con fecha tope el 24 de noviembre de 2026, al Parlamento Europeo y al Consejo un informe en el que se especifiquen las MPF que se priorizarán a la hora de evaluar si la obligación de declarar la huella ambiental de una MPF es necesaria y

⁴³ [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 25 de junio de 2024, asunto C-626/22](#). (Fecha de último acceso 29-07-2024).

proporcionada. Y es también la Comisión la que ha de adoptar las normas de cálculo y verificación para una MPF específica si ha llegado a la conclusión, que la MPF de que se trate tiene una huella ambiental significativa y que, por lo tanto, existe una obligación necesaria y proporcionada de declarar la huella ambiental de dicha MPF para contribuir a los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión.

Al considerar si la obligación que toda persona física o jurídica que introduzca en el mercado MPF ha de presentar una declaración de la huella ambiental, la Comisión tendrá en cuenta diferentes criterios como si los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión ya se están alcanzando; la existencia y la adopción de las normas y directrices internacionales pertinentes, , así como las prácticas sostenibles en el mercado; la eficacia de las asociaciones estratégicas, los proyectos estratégicos, los acuerdos comerciales; los costes económicos y la carga administrativa asociados para los agentes económicos.

La declaración de la huella ambiental a que se refiere el apartado 6 contendrá la información siguiente:

“a) el nombre, el nombre comercial registrado o la marca registrada y la dirección postal de la persona física o jurídica responsable y los medios de comunicación electrónicos para contactarlos; b) información sobre el tipo de materia prima fundamental al que se aplica la declaración; c) información sobre el país y la región en que se extrajo, procesó, refinó y recicló la materia prima fundamental, según proceda; d) la huella ambiental de la materia prima fundamental, calculada de conformidad con las normas de verificación y cálculo aplicables adoptadas en virtud del apartado 1; e) la clase de rendimiento en términos de huella ambiental a la que corresponde la materia prima fundamental, establecida de conformidad con el acto delegado aplicable adoptado en virtud del apartado 8; f) un enlace web a la versión pública del estudio que respalda los resultados de la declaración de la huella ambiental.”

En el Capítulo 9, “Disposiciones Finales”, su artículo 44, “Seguimiento de los avances”, está repleto de mandatos para Comisión. Así, con fecha tope del 24 de noviembre de 2026, la Comisión debe presentar un informe que incluya proyecciones indicativas del consumo anual de cada MPF en 2030, 2040 y 2050, así como parámetros de referencia indicativos sobre la extracción y la transformación por MPE, a efectos del cumplimiento de los parámetros de referencia establecidos en el artículo 5, apartado 1, letra a), para 2030. Cuando, sobre la base del informe si la Comisión llega a la conclusión de que es probable que la Unión no alcance los objetivos establecidos en el artículo 5, evaluará la viabilidad y la proporcionalidad de proponer medidas para garantizar la consecución de dichos objetivos.

Otro cúmulo de mandatos ambientales que se establecen en este capítulo 9 son que con fecha tope de 24 de mayo de 2027 y posteriormente al menos cada tres años, la Comisión, con el asesoramiento del Comité, realizará el seguimiento de los avances hacia los parámetros de referencia establecidos en el artículo 5, apartado 1, así como la moderación del aumento previsto en el consumo de MPF en la Unión a que se refiere el artículo 5, apartado 2, y publicará un informe en el que se detallen los avances de la Unión hacia la consecución de dichos parámetros de referencia. Además, la Comisión publicará, a más tardar el 24 de mayo de 2025, un informe sobre la coherencia del presente Reglamento con el resto del Derecho de la Unión, y con fecha tope del 24 de mayo de 2028, la Comisión ha de llevar a cabo una evaluación del presente Reglamento considerando sus objetivos y presentará un informe al respecto al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo (artículo 48).

En este reglamento no se establecen sanciones a los Estados miembros por incumplimiento de los mandatos obligatorios que se establecen, por lo que en esos supuestos la tarea de supervisar la observancia corresponde a la Comisión, por el artículo 211 y 226 en el que puede incoar procedimiento de incumplimiento, además los Estados miembros deben asegurar la aplicación del derecho comunitario de manera plena y efectiva, en todos los niveles de la administración, tarea que también incumbe a los tribunales nacionales.

Cabe significar que recientemente se han publicado dos Directivas de interés. Con fecha de 6 de julio de 2024 se ha publicado la Directiva sobre Diligencia Debida de las empresas en materia de sostenibilidad⁴⁴ (en adelante, CSDDD). A través de esta norma, se pretende que las empresas operen de forma responsable con los derechos humanos y el medioambiente, reforzando la posición de liderazgo europea en materia de sostenibilidad empresarial. La CSDDD establece requisitos para que las empresas operen con diligencia debida en la identificación y mitigación de impactos adversos al medioambiente, así como en la elaboración de planes climáticos. En cuanto al ámbito de aplicación de la CSDDD, será de obligado cumplimiento para empresas de la UE con más de 1.000 personas trabajadoras y más de 450 millones de facturación anual, y se irá aplicando de forma gradual de acuerdo con un calendario de forma progresiva hasta el año 2029. Respecto de las obligaciones que surgen de la CSDDD, se establece el deber de contar con una “Política de Debida Diligencia”; detectar los efectos negativos reales o potenciales para el medioambiente que puede tener la actividad empresarial, y las medidas de prevención y mitigación establecidas. De esta forma las empresas deberán recopilar esta información a través de informes independientes y del

⁴⁴ [Directiva de Diligencia Debida de las empresas en materia de responsabilidad](#). (Fecha de último acceso 30-07-2024).

procedimiento de reclamación o sus canales de alerta o denuncia, y llevar, al menos cada año, evaluaciones periódicas de sus operaciones y, en cierta medida, la de sus filiales y cadenas de valor. Además, se establecen sanciones tanto a nivel administrativo como civil para garantizar el cumplimiento de la CSDDD. Los Estados Miembros disponen de dos años para realizar la transposición a la normativa nacional.

Por último, el 15 de julio de 2024 ha salido publicada la Directiva 2024/1785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se modifican la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación y la Directiva 1999/31/CE del Consejo relativa al vertido de residuos por la que se modifica la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) y la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos⁴⁵.

Con las modificaciones introducidas se pretende ofrecer una mejor protección de la salud humana y del medioambiente al reducir las emisiones nocivas de las instalaciones industriales, promoviendo la eficiencia energética, la economía circular y la descarbonización. También se mejora la notificación de datos medioambientales, poniendo a disposición del público en internet los permisos para instalaciones concedidos de conformidad con la Directiva 2010/75/UE, de forma gratuita y sin restringir el acceso a los usuarios registrados, al tiempo que se garantiza la salvaguarda de la información empresarial confidencial. Además, la nueva Directiva busca que la concesión de permisos sea más eficiente y menos gravosa, introduciendo la obligación de que los Estados creen un sistema electrónico de concesión de permisos (permiso electrónico) de aquí a 2035.

Uno de los cambios fundamentales que se introducen en la Directiva es la inclusión de ciertas las actividades extractivas en el ámbito de aplicación. Así, las actividades extractivas que se van a ver incluidas dentro del ámbito de aplicación, se incluyen en su Anexo I el punto 3.6 de acuerdo con el siguiente texto:

'3.6. Extracción y tratamiento (operaciones como trituración, control de tamaño, beneficio y mejora) de los siguientes minerales no energéticos: a) minerales industriales, incluidos barita, bentonita, diatomita, feldespato, espato flúor, grafito, yeso, caolín, magnesita, perlita, potasa, sal, azufre y talco; b) minerales metalíferos, incluidos bauxita, cromo,

⁴⁵ [Directiva \(UE\) 2024/1785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024.](#) (Fecha de último acceso 30-07-2024).

cobalto, cobre, oro, hierro, plomo, litio, manganeso, níquel, paladio, platino, estaño, tungsteno y cinc.»

La Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación, y desde esa fecha, los Estados miembros dispondrán de hasta 22 meses para incorporar las disposiciones de la Directiva a la legislación nacional. En 2028 (y posteriormente cada cinco años), la Comisión revisará y evaluará la aplicación de la Directiva, teniendo en cuenta las técnicas emergentes.

3.3. Mandatos, obligaciones y compromisos para España derivados de la Ley de Materias Críticas

Se analizan a continuación diversos preceptos que consagran mandatos, obligaciones y compromisos para los Estados miembros, y por tanto para España.

En el Capítulo 3, “Reforzar la cadena de valor de las materias primas de la Unión”, Sección 3, Proceso de concesión de autorizaciones, se incluyen varios artículos de interés.

En primer lugar, en el artículo 9, “Punto de contacto único”, se establece el mandato con fecha tope de 24 de febrero de 2025 para que los Estados miembros establezcan una o varias autoridades como puntos de contacto únicos. Buscando la simplicidad se exige garantía cuando un Estado miembro establezca o designe más de un punto de contacto único, de que solo exista un punto de contacto por nivel administrativo y fase de la cadena de valor de las MPF, además de proporcionar un sitio en el que se enumeren y clasifiquen claramente todos los puntos de contacto, que puede incluir contenidos del artículo 18.

La relevancia de los puntos de contactos únicos se debe a que son los responsables de facilitar y coordinar el proceso de concesión de autorizaciones para proyectos de MPF, y coordinarán la presentación de cualquier documento e información pertinente, además de facilitar al promotor del proyecto a comprender cualquier asunto administrativo en el proceso de concesión de autorizaciones.

La relevancia de la figura estrella de este Reglamento, los proyectos estratégicos, se consagra en el artículo 10 y siguientes. Se establece en primer término el carácter prioritario a los proyectos estratégicos, pues contribuyen a la seguridad del suministro de materias primas estratégicas en la Unión (art 10.1). En relación a los efectos ambientales u obligaciones especificadas en el artículo 6, apartado

4⁴⁶, y el artículo 16, apartado 1, letra c)⁴⁷, de la Directiva 92/43/CEE, el artículo 4, apartado 7⁴⁸, de la Directiva 2000/60/CE y el artículo 9, apartado 1, letra a)⁴⁹, de la Directiva 2009/147/CE, o en las disposiciones legislativas de la Unión sobre la restauración de los ecosistemas, se establece que:

⁴⁶ 4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.

⁴⁷ Artículo 16. 1. Siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, los Estados miembros podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 y en las letras a) y b) del artículo 15: c) en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente;

⁴⁸ 7. No se considerará que los Estados miembros han infringido la presente Directiva cuando: - el hecho de no lograr un buen estado de las aguas subterráneas, un buen estado ecológico o, en su caso, un buen potencial ecológico, o de no evitar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o subterránea se deba a nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o a alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea, o - el hecho de no evitar el deterioro desde el excelente estado al buen estado de una masa de agua subterránea se deba a nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible, y se cumplan las condiciones siguientes: a) que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua; b) que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 y que los objetivos se revisen cada seis años; c) que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos establecidos en el apartado 1 se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible; y d) que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor.

⁴⁹ 1. Los Estados miembros podrán introducir excepciones a los artículos 5 a 8 si no hubiere otra solución satisfactoria, por los motivos siguientes: a) — en aras de la salud y de la seguridad públicas,— en aras de la seguridad aérea, — para prevenir perjuicios importantes a los cultivos, el ganado, a los bosques, a la pesca y a las aguas, — para proteger la flora y la fauna;

“los proyectos estratégicos en la Unión son de interés público o están al servicio de la salud y la seguridad públicas, y podrá considerarse que tienen un interés público superior siempre que se cumplan todas las condiciones establecidas en dichos actos legislativos de la Unión.” (art.10.2).

En tal sentido, los proyectos estratégicos podrán ser autorizados, por un interés público superior, si bien no se indica el procedimiento de compatibilidad ni de prevalencia, aunque se demuestre su impacto adverso sobre el medio ambiente, incluyendo también los espacios de la Red Natura 2000, que en la actualidad abarca un 18% del territorio de la Unión Europea.

Al respecto, cabe mencionar unos temas que pueden entrar en cierta contradicción con lo dispuesto en el precitado artículo 10.2. En primer lugar, la reciente Ley de Restauración de la Naturaleza⁵⁰, que busca regenerar los ecosistemas degradados de sus territorios, contribuir a alcanzar los objetivos climáticos y de biodiversidad, y por la que los Estados miembros deben restaurar al menos el 30 % de los hábitats contemplados en esa Ley para el año 2030, porcentaje que aumentará al 60 % en 2040 y al 90 % en 2050, y en la que se debe dar prioridad a las zonas de la Red Natura 2000 hasta 2030.

En segundo lugar, es que las producciones de minerales de transición energética pueden generar importantes emisiones de GEI. Estos minerales suelen requerir mucha más energía para producirse por unidad de producto que otros productos básicos, lo que dará lugar a una mayor intensidad de emisiones, por lo que resulta imperativo abordar las emisiones derivadas del desarrollo minero. Para su mitigación.

Para reforzar los proyectos estratégicos se les caracteriza como de máxima importancia, si existe tal previsión en la normativa nacional (art.10.4), y se considerarán urgentes en la medida que el derecho nacional lo prevea (art. 10.5):

“Todos los procedimientos de resolución de controversias, litigios, apelaciones y recursos judiciales relacionados con el proceso de concesión de autorizaciones y la expedición de permisos para proyectos estratégicos en la Unión ante cualquier órgano jurisdiccional o panel nacional, incluida la mediación o el arbitraje, cuando existan en el Derecho nacional, se considerarán urgentes, en la medida en que el Derecho nacional prevea tales procedimientos de urgencia (...)”

En relación a lo previsto en el artículo 10, el artículo siguiente impone unos mandatos a los Estados Miembros, así en relación a la duración del proceso de concesión de autorizaciones, se indica:

⁵⁰ [Reglamento de Restauración de la Naturaleza](#). (Fecha de último acceso 29-07-2024).

“1. En el caso de los proyectos estratégicos de la Unión, el proceso de concesión de autorizaciones no excederá de: a) veintisiete meses para los proyectos estratégicos que requieran extracción; b) quince meses para proyectos estratégicos que solo requieran procesamiento o reciclado.”

Es decir, para obtener los permisos necesarios para ejecutar estos proyectos estratégicos se establecen un máximo de 15 meses para proyectos de procesamiento y reciclaje y 27 meses para minería, si bien este período no incluiría evaluaciones de impacto ambiental, y sí las consultas públicas necesarias para dichas evaluaciones, lo podría llegar a ocasionar una minoración de plazo en la participación pública para lo cual quizás sean necesarias algunas revisiones normativas en distintos Estados miembros afectadas por este mandato.

La imposición de esta reducción de plazos es una prueba que la Comisión Europea reconoce que el sistema de tramitación administrativa establecido por las normativas comunitarias y por la mayoría de sus Estados Miembros no cumplirían con los fines propuestos, obligando a la creación de unos procedimientos acelerados. Sin embargo, al apartar de su ámbito a la mayoría de las materias primas minerales, la Comisión decide que sigan con un procedimiento deficiente. Además, en el texto de la Ley no se incorporan mecanismos para resolver casos de solapamiento entre derechos mineros concedidos previamente o que hubieran iniciado su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma europea, lo que puede originar una fuente de conflictos que, de judicializarse, obstaculicen los objetivos de aceleración de trámites.

Se indican supuestos de excepción a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 10, uno es para los casos de proyectos estratégicos de la Unión ya sometidos al proceso de concesión de autorizaciones antes de ser reconocidos como proyectos estratégicos y para el caso de las ampliaciones de proyectos estratégicos existentes ya autorizados, en tales circunstancias la duración del proceso de concesión de autorizaciones tras el reconocimiento como proyecto estratégico no excederá de:

“a) veinticuatro meses para los proyectos estratégicos que requieran extracción; b) doce meses para proyectos estratégicos que solo requieran procesamiento o reciclado.”

La segunda excepcionalidad, cuando por la naturaleza, complejidad, ubicación o dimensiones del proyecto estratégico, se posibilita a que los Estados miembros puedan prorrogar, antes de su expiración y caso por caso, los plazos a que se refieren (art.11.4):

“a) el apartado 1, letra a), y el apartado 2, letra a), por un máximo de seis meses; b) el apartado 1, letra b), y el apartado 2, letra b), por un máximo de tres meses.”

Se añade otra excepción, referente a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 6, de la Directiva 2011/92/UE, y así:

“la determinación de si el proyecto estratégico ha de someterse a una evaluación de conformidad con los artículos 5 a 10 de dicha Directiva se efectuará en un plazo de treinta días a partir de la fecha en que el promotor haya presentado toda la información requerida en virtud del artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva.”

Además, se establece un plazo máximo de 45 días desde de la recepción de una solicitud de concesión de autorización relacionada con un proyecto estratégico, para que el punto de contacto único reconozca si la solicitud está completa, y por tanto comience el inicio del proceso de autorización, y si no es así se requerirá al promotor del proyecto que presente la solicitud completa (art. 11.6).

El promotor del proyecto es quien tiene la obligación de publicar el calendario detallado del proceso de concesión de autorización, y el punto de contacto único podrá actualizar el calendario en caso de que se produzcan cambios significativos que afecten al calendario de la resolución, y , además, notificará al promotor del proyecto cuándo debe presentarse el informe de evaluación de impacto ambiental a que se refiere el artículo 5, apartado 1⁵¹, de la Directiva 2011/92/UE, y se establece que:

“El período comprendido entre la fecha límite para presentar el informe de evaluación de impacto ambiental y la presentación efectiva de dicho informe no se contabilizará a efectos de la duración del proceso de concesión de autorizaciones a que se refieren los apartados 1 y 2 del presente artículo.”

Para dotar de un mayor impulso de aceleración al procedimiento, se facilita que los plazos fijados en el presente artículo puedan ser más breve por los Estados miembros (art. 11.10).

⁵¹ Artículo 5. 1. En el caso de proyectos que, en aplicación del artículo 4, deban ser objeto de una evaluación de impacto ambiental de conformidad con lo establecido en el presente artículo y en los artículos 6 a 10, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que el promotor suministre en la forma adecuada la información especificada en el anexo IV, en la medida en que: a) los Estados miembros consideren que la información es pertinente en una fase dada del procedimiento de autorización y para las características concretas de un proyecto o de un tipo de proyecto determinado y de los aspectos medioambientales que puedan verse afectados; b) los Estados miembros consideren que es razonable exigir al promotor que reúna esta información, habida cuenta, entre otras cosas, de los conocimientos y métodos de evaluación existentes.

En relación a las evaluaciones ambientales y autorizaciones (artículo 12), se establecen una serie de obligaciones a promotor del proyecto y a los Estados Miembros. Respecto de los promotores, si se les requiere la evaluación de impacto ambiental de un proyecto estratégico de conformidad con los artículos 5 a 9 de la Directiva 2011/92/UE, ha de solicitar como máximo en treinta días desde de la notificación del reconocimiento como proyecto estratégico y antes de presentar la solicitud, un dictamen del punto de contacto único sobre el alcance y el nivel de detalle de la información que debe incluirse en el informe de evaluación de impacto ambiental, referente a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva. Al respecto, lo previsto en este apartado 1 no tiene la excepción de aplicación al proceso de concesión de autorizaciones de los proyectos estratégicos para los que se haya iniciado dicho proceso antes del reconocimiento como proyecto estratégico.

Se prevé para el supuesto de proyectos estratégicos con la obligación de llevar a cabo evaluaciones de medio ambiente que se deriven simultáneamente de las Directivas 92/43/CEE, 2000/60/CE, 2008/98/CE, 2009/147/CE, 2010/75/UE, 2011/92/UE o la Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, que los Estados miembros garanticen la aplicación de un procedimiento coordinado o conjunto que cumpla todos los requisitos de dichos actos legislativos de la Unión, además , la autoridad competente debe facilitar una única evaluación del impacto ambiental de un proyecto concreto exigida por los actos legislativos de la Unión pertinentes.

Otro mandato es que los Estados miembros han de garantizar que las autoridades competentes emitan la conclusión razonada a que se refiere el artículo 1, apartado 2, letra g), inciso iv), de la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de impacto ambiental de un proyecto estratégico, en un plazo de noventa días a partir de la recepción de toda la información necesaria, si bien en casos excepcionales, los Estados miembros podrán prorrogar el plazo de los noventa días previsto por un máximo de veinte días, antes de su finalización, informándose al promotor.

Se establece un plazo de consulta al público interesado en los proyectos estratégicos, a que se refiere el artículo 1, apartado 2, letra e), de la Directiva 2011/92/UE y a las autoridades a que se refiere el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva sobre el informe de evaluación de impacto ambiental a que se refiere el artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva, que no será superior a ochenta y cinco días ni inferior a treinta días. En casos excepcionales, el Estado miembro este plazo podrá prorrogarlo en cuarenta días cuando la naturaleza, complejidad, ubicación y dimensiones del proyecto propuesto lo requieran (12.5).

De otra parte, se facilita en tema de planificación (Artículo 13), que tanto las autoridades nacionales, regionales como locales responsables en preparar los planes de ordenación territorial y los planes de uso de la tierra, la posibilidad de incluir en dichos planes, sin indicación de plazo, disposiciones para el desarrollo de proyectos de MPF. Se indica el mandato de otorgar prioridad a:

“las superficies artificiales y construidas, a las zonas industriales, a los terrenos abandonados y a las minas activas o abandonadas, incluidas, en su caso, las ocurrencias de minerales identificadas.”

Al respecto, los cambios en el uso del suelo, pueden constituir una fuente de impactos directos e inmediatos sobre las personas, la biodiversidad y los ecosistemas, así como el uso del agua causando una fuente de contaminación, ya sea por el drenaje ácido de minas o el vertido de aguas residuales, y que provocan la oposición ciudadana a la minería.

Para facilitar la aceleración de la tramitación, cuando los planes que incluyan disposiciones para el desarrollo de proyectos de MPF estén sujetos a una evaluación en base a la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo como del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, se indica que se combinarán ambas evaluaciones, y si procede la evaluación combinada abordará también el impacto en las masas de agua potencialmente afectadas a que se refiere la Directiva 2000/60/CE (art.13.2).

Además, se establece el mandato como plazo improrrogable de 24 de mayo de 2025, para que cada Estado miembro elabore un programa nacional de exploración general específico para las MPF y los minerales portadores de las MPF, que se revisaran cada cinco años, debiendo comunicar los Estados miembros a la Comisión sus respectivos programas nacionales (Artículo 19).

En el Capítulo 5, “Sostenibilidad”, Sección 1, Circularidad, se abordan una serie de mandatos y obligaciones. Así, en el artículo 26, “Medidas nacionales sobre circularidad”, se indica el mandato de que cada Estado miembro adopte en un máximo de dos años a partir de la fecha de entrada en vigor del acto de ejecución en los que se especifique una lista de productos, componentes y flujos de residuos que, al menos, se considere que tienen un adecuado potencial de valorización de MPF para promover la prevención de residuos y aumentar la reutilización y la reparación de productos y componentes; aumentar la recogida, la clasificación y el tratamiento de residuos de MPF, aprobación de programas nacionales que incluyan medidas destinadas a la eficiencia en el uso de los recursos con el fin de moderar el aumento previsto del consumo de MPF; aumentar el uso de MPF secundarias; promover el diseño circular, la eficiencia de los materiales y la sustitución de las MPF en los productos Al respecto, los

programas nacionales podrán integrarse en planes de gestión de residuos nuevos o existentes y en programas de prevención de residuos ya adoptados.

En relación a la valorización de MPF procedentes de residuos de extracción, se establece (artículo 27.1) para los operadores obligados a elaborar planes de gestión de residuos un estudio de evaluación económica preliminar sobre la posible valorización de MPF procedentes de los residuos de extracción almacenados en la instalación, y los residuos de extracción que se generan. Además, se indica como fecha tope de 24 de noviembre de 2026, para que los explotadores de instalaciones de residuos de extracción presenten el estudio a que se refiere el apartado 1 a la autoridad competente.

Respecto a nuevos mandatos a los Estados miembros, uno es que han de crear con un contenido concreto especificado (art.27.4):

“una base de datos de las instalaciones de residuos de extracción cerradas situadas en su territorio, incluidas las instalaciones abandonadas, excepto para instalaciones de residuos de extracción cerradas en las que las características de las instalaciones de residuos o las condiciones geológicas particulares hagan improbable la presencia de cantidades de materias primas fundamentales que podrían valorizarse técnicamente. “

Además, como fecha tope de 24 de noviembre de 2027, los Estados miembros han de adoptar y aplicar medidas para promover la valorización de MPF procedentes de residuos de extracción, en particular procedentes de instalaciones de residuos de extracción cerradas. Así, la base de datos a que se refiere el apartado 4 se creará a más tardar el 24 de noviembre de 2026 y en ella se introducirá toda la información a más tardar el 24 de mayo de 2027. Al respecto, se difundirá en formato digital y públicamente accesible y se actualizará al menos cada tres años.

Para cumplir con lo dispuesto en el apartado 4 y facilitar la información, los Estados miembros llevarán a cabo, como mínimo, las siguientes actividades:

“a) para las instalaciones de residuos de extracción cerradas, a más tardar el 24 de noviembre de 2026, revisarán exhaustivamente los expedientes de autorización disponibles;

b) para las instalaciones de residuos de extracción en las que la información disponible pudiera indicar la presencia de cantidades de MPF que puedan valorizarse económicamente, a más tardar el 24 de mayo de 2026, llevarán a cabo además un muestreo geoquímico representativo;

c) para las instalaciones de residuos de extracción que hayan indicado cantidades de MPF que puedan ser económicamente valorizables, llevarán a cabo, a más tardar el 24 de marzo de 2027, un muestreo más detallado con la consiguiente caracterización química y mineralógica que incluya el core logging (registro de muestras de perforación).”

En relación a la “Certificación y huella ambiental”, artículo 30, “Regímenes reconocidos”, facilita que puedan solicitar que sus regímenes sean reconocidos por la Comisión por los gobiernos, las asociaciones sectoriales y las agrupaciones de organizaciones interesadas que hayan desarrollado y supervisado regímenes de certificación relacionados con la sostenibilidad de las MPF, aportando las pruebas de los criterios establecidos en el Anexo IV. Las solicitudes a que se refiere el párrafo primero del presente apartado contendrán todas las pruebas pertinentes del cumplimiento de los criterios establecidos en el Anexo IV.

En el Capítulo 9, “Disposiciones Finales”, se establecen nuevos mandatos, en esta ocasión como fecha tope de 24 de mayo de 2026, y anualmente a partir de entonces, los Estados miembros han de enviar a la Comisión un informe con la información a que se refieren el artículo 19, apartado 5, el artículo 21, apartados 1 y 2, el artículo 22, apartado 1, el artículo 23, apartado 5, y el artículo 26, apartado 6. En todo caso, la información contenida en los informes a que se refiere el apartado 1 del presente artículo estará sujeta al tratamiento de la información confidencial (artículo 46). Por último, el último mandato es que, con fecha tope de 24 de noviembre de 2026, los Estados miembros han de establecer el régimen de sanciones aplicables a cualquier infracción del presente Reglamento y adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su ejecución, debiendo comunicar a la Comisión el régimen establecido y las medidas adoptadas (artículo 47).

3.4. Efectos de la Ley de Materias primas críticas en los instrumentos normativos y estrategias en España

3.4.1. Situación de materias críticas en España

En España, es posible encontrar recursos fundamentales como el litio, níquel, cobalto, grafito, cobre, aluminio o manganeso en distintos puntos de su geografía. Además, en muchos casos, son yacimientos de gran tamaño y volumen, como el de San Jose de Valdeflórez, en Extremadura, y que, junto al yacimiento de Cañaverál, aspira a situar a Extremadura como una de las principales fuentes de este recurso para toda Europa. Otras comunidades autónomas como Galicia, Castilla y León, Asturias o Andalucía también cuentan con recursos dentro de sus territorios con los que contribuir de forma notable al desarrollo de la minería. En el caso de Galicia, se han identificado varios yacimientos de litio, cobre, cobalto, aluminio, grafito, oro y estaño.

En Andalucía se encuentran grandes depósitos de materiales como son el cobre, níquel o cobalto. Desde febrero de 2023, esta comunidad autónoma cuenta con

un mapa de los minerales críticos existentes en el territorio fruto de las actuaciones recogidas en el convenio de colaboración suscrito entre la Consejería de Política Industrial y Energía de la Junta de Andalucía y el Instituto Geológico y Minero de España, integrado en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

El problema generalizado es que la gran mayoría de estos yacimientos no se están explotando debido, tanto al rechazo social que este tipo de actividades suele provocar en relación a proyectos asociados a la explotación como a las servidumbres ambientales y urbanísticas que limitan autorizaciones o nuevas concesiones. CRMS

De conformidad al informe del Instituto Universitario de Investigación Mixto CIRCE - Universidad de Zaragoza, los estudios sobre la demanda de minerales para la transición energética en España son escasos, y los existentes son recientes, quedando un amplio campo de investigación por ser cubierto, como son el determinar la demanda mineral futura asociada a los marcos estratégicos para la transición energética, pues la “Hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales”, aprobada por el Gobierno de España en 2022, no viene acompañada de una previsión específica de la demanda mineral correspondiente a los actuales planes estatales de transición energética⁵², y si en cambio pretende reforzar la seguridad del abastecimiento de suministros clave para la transición energética y el desarrollo digital⁵³.

Ante esta ausencia de previsión específica de la demanda mineral el informe de la Universidad de Zaragoza aconseja tomar como referencia para un análisis de estas características, la “Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, la “Estrategia de Almacenamiento Energético”, o la “Hoja de Ruta del Hidrógeno”, entre otros. Además, recomienda examinar las posibilidades de reducir la demanda a través de medidas de economía circular; estimar los impactos sobre la demanda energética y mineral de la transición digital; cuantificar la cantidad de minerales que podría recuperarse a partir de otras fuentes de residuos tecnológicos; describir por sectores las previsiones del aumento de la demanda y obtener escenarios alternativos sobre la demanda mineral vinculada al resto de la economía.

⁵² [Minerales para la transición energética y digital en España Parte 1: Estado del arte, revisión de políticas públicas y alternativas](#), Universidad de Zaragoza, 2023, pág. 55. (Fecha de último acceso 30-07-2024).

⁵³ Al respecto, RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, Carlos, [“Apuntes acerca de la “Hoja de Ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales”, en el marco de la de la carbonización de la economía y la transición energética”](#), Actualidad Jurídica Ambiental, n. 133 Sección “Comentarios”, 2023, pág. 10. (Fecha de último acceso 30-07-2024).

Por otra parte, el informe “Metals for Clean Energy: Pathways to solving Europe’s raw materials challenge”⁵⁴ de la Universidad KU Leuven de 2022 fue una de las referencias principales en las que se basa la “Hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales” del MITERD⁵⁵. En este informe se refleja un escenario de demanda de metales para la transición energética siguiendo las políticas actuales de los estados europeos, y se obtienen unos resultados de demanda que se corresponden con las tecnologías que son producidas en ese ámbito territorial.

En relación a la importancia tienen las MPC en la transición energética en España, un informe de CONAMA del año 2020 es esclarecedor al indicar que:

“los metales que se necesitarían para construir una central térmica serían aproximadamente de 5500 toneladas de acero, 750 toneladas de cobre y 750 toneladas de aluminio, mientras que para construir ese número de aerogeneradores se necesitarían 160000 toneladas de acero, 2000 toneladas de cobre, 780 toneladas de aluminio, 85 toneladas de neodimio, 110 toneladas de níquel y 7 toneladas de disprosio. Esto supone en peso unas 25 veces más de metales que los usados para la central térmica. Por lo tanto, el aspecto más preocupante acerca de las energías renovables no es la cantidad de metales que precisan si no la variedad de estos. Mientras que en la central térmica se usan metales convencionales y que pueden encontrarse con relativa abundancia en la corteza terrestre; las energías renovables son altamente voraces en cuanto al número de metales distintos que necesitan para funcionar. Además, se hace necesario decir que muchos de los metales indispensables para su funcionamiento se tratan de elementos críticos.”⁵⁶

3.4.2. Estrategias e instrumentos normativos en relación a la Ley de Materia primas críticas

En España, el Plan Nacional de Energía y Clima 2021-2030 (en adelante, PNIEC), plantea la necesidad de adoptar medidas para actualizar la información sobre las reservas de materias primas y su futura demanda en función de las necesidades tecnológicas. El PNIEC prevé para el año 2030 una potencia total instalada en el sector eléctrico de 161 GW de los que 50 GW será energía eólica, lo que representa un aumento del 117 %; 39 GW de solar fotovoltaica, con un incremento del 722 %; 9,5 GW de bombeo, lo que supone un crecimiento del

⁵⁴ [Metals for Clean Energy: Pathways to solving Europe’s raw materials challenge](#). (Fecha de último acceso 29-07-2024).

⁵⁵ [Minerales para la transición energética y digital en España: demanda, reciclaje y medidas de suficiencia](#), CIRCE Universidad de Zaragoza, julio 2023, pág. 58. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

⁵⁶ [Materias Primas Críticas. Los límites del desarrollo](#). CONAMA, 2020, pág 20. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

179 %; 7 GW de solar termoeléctrica, es decir un aumento del 204 % y 6 GW de almacenamiento (entre bombeo y otras tecnologías de almacenamiento)⁵⁷.

En noviembre de 2020, el Consejo de Ministros, aprobó la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050 (en adelante, ELP 2050). Este documento se alinea con el aumento de ambición climática por la que la Comisión Europea incrementa el objetivo de reducción de emisiones a 2030, pasando de al 55 40% respecto a 1990. En el documento se establece la reutilización y reciclaje y el fomento de la economía circular como primera opción para alimentar los procesos productivos, el aprovechamiento de los recursos minerales autóctonos bajo estándares medioambientales y de sostenibilidad europeos.

La ELP 2050 y la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030⁵⁸, establecen la reutilización y el reciclado como primera opción para suministrar los procesos productivos. En este marco, la reutilización y el reciclaje de materias primas primarias y las secundarias(en adelante, MPS), en ocasiones denominada minería urbana⁵⁹, son clave⁶⁰.

Los distintos mandatos con efectos ambientales de la Ley de materias críticas que debe cumplir en unos plazos, generalmente cortos, nuestro país, un estado autonómico y con un alto grado de descentralización política y territorial, exige que las comunidades autónomas también deberán colaborar en alcanzar dichos objetivos, cuya última expresión es la neutralidad climática impuesta por la Ley europea del clima para el año 2050. Así, corresponderá al Estado y a las comunidades autónomas, según la distribución constitucional de competencias, de ahí la relevancia de reforzar la colaboración, cooperación y coordinación. El artículo 149.1. 23.^a de la Constitución Española, reserva al Estado la competencia en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. Al corresponder a las

⁵⁷ [Las materias primas minerales en la transición energética y en la digitalización](#), Real Academia de Ingeniería de España – codeime, pág. 21. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

⁵⁸ Sobre esta cuestión, véase RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, Carlos., [La necesaria estrategia de economía circular para la minería en España](#), Revista Andaluza de Administración Pública, úm.112, enero-abril,2022, págs. 275-30.

⁵⁹ Sobre esta cuestión, véase MONTOYA MARTÍN, Encarnación, Minería urbana: gestión de residuos de los aparatos eléctricos y electrónicos y economía circular en la ciudad inteligente, 2020, ISBN 978-84-1346-929-4, págs. 17-42.; y Minería y medio ambiente en el siglo XXI, una visión global y de derecho comparado, Editores: Thomson Reuters Aranzadi, Año de publicación: 2021 Colecciones: Estudios, ISBN: 978-84-1345-661-4

⁶⁰ [Las materias primas minerales en la transición energética y en la digitalización](#), Real Academia de Ingeniería de España – Codeime, 2023,pag. 58. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

comunidades autónomas⁶¹ la aplicación de las normativas en materia de minas es a ellas a las que les compete establecer los procedimientos específicos en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen jurídico minero y energético.

4. CONCLUSIONES

El conflicto bélico de Rusia en Ucrania, la postura cada vez más antagónica de China y la inestabilidad política de muchos países suministradores de materias primas fundamentales han servido para reflejar la encrucijada de fragilidad en las relaciones comerciales a la UE y acelerar las medidas para asegurar los objetivos de la transición ecológica.

El camino trazado por la Ley de Materias Primas Críticas es revertir una estrategia que conducía a la dependencia, favoreciendo una escasa autonomía estratégica y una menor resiliencia. Esta ley, en forma de Reglamento (UE) 2024/1252, se ocupa de la circularidad, es decir, intentar maximizar la recuperación de materias primas ya utilizadas, de fuentes secundarias, y establece una política que tiene como objetivo fomentar el acceso de la UE a un suministro seguro, diversificado, asequible y sostenible de dichas materias, apoyando una mayor capacidad para la extracción, el procesamiento y el reciclaje.

La industria extractiva de la Unión es fundamental para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo y la estrategia industrial. Las materias primas críticas y estratégicas revisten una importancia estratégica para la transición digital y ecológica, la transformación energética, de los materiales y de la economía circular y para reforzar la resiliencia económica de la UE. Para alcanzar estos objetivos, es necesario seguir desarrollando capacidades nacionales sostenibles.

Los múltiples mandatos ambientales de la Ley de materias críticas tanto a la Comisión como a los Estados miembros suponen un esfuerzo impresionante que debería venir acompañado de dotaciones presupuestarias que facilitasen más medios y personal para cumplirlos en tiempo y forma, y no ha sido así. Los diversos mandatos ambientales a los Estados miembros, es decir, a España requieren de un compromiso institucional de promover el reciclado de materias primas y crear un mercado secundario sólido; fomentar la recuperación de materias primas críticas de las instalaciones de desechos de extracción y aumentar los esfuerzos para mitigar los efectos adversos la protección del medio ambiente.

⁶¹ SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6º.

A la prioridad otorgada a los proyectos críticos y estratégicos se suma la no dotación de fondos para ayudar a la asignación de los ya escasos recursos de las autoridades nacionales y autonómicas encargadas de conceder los permisos a estos proyectos prioritarios, que podrían ocasionar retrasos aún mayores de los proyectos de todas las demás materias primas mineras.

El escenario de esta Ley proyecta una demanda que supera el suministro de materias primas fundamentales, y su respuesta es acelerar la tramitación de la concesión de permisos. Esto debería reforzar la importancia de definir, plantear y evaluar los requerimientos minerales de escenarios alternativos a los que actualmente dominan los principales informes a niveles internacionales. Así, concretar la demanda mineral futura asociada a los marcos estratégicos para la transición energética en España resulta necesaria, respecto a los actuales planes estatales de transición energética, pues permitiría definir escenarios alternativos y visibilizar los beneficios sociales y ambientales que podrían lograrse.

España, un estado autonómico y con un alto grado de descentralización política y territorial, necesita para el cumplimiento de las obligaciones que le afectan en esta Ley de materias crítica, que las comunidades autónomas colaboren en el ámbito de sus competencias en alcanzar dichos objetivos, cuya última expresión es la neutralidad climática impuesta por la Ley europea del clima para el año 2050. De ahí la relevancia de reforzar la colaboración, cooperación y coordinación entre las instituciones central y autonómicas para cumplir el cúmulo de compromisos y obligaciones con efectos ambientales que impone esta Ley de materias críticas.

5. BIBLIOGRAFIA

FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio., [El Ambicioso Pacto Verde Europeo](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, Sección “Comentarios”, 2020, pp 1-31.

GARCÍA LUPIOLA, Asier. [El Pacto Verde Europeo y las propuestas para su desarrollo. ¿Mayor ambición de la UE para alcanzar el desarrollo sostenible?](#). *Revista de Estudios Europeos*, volumen 79, enero-junio, (2022), pp 80-114.(Fecha de último acceso 29-07-2024).

GONZÁLEZ RIOS, I., [La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas](#). Esta publicación es parte del proyecto de investigación de excelencia PID2021-124031NB-C42, financiado por

MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE. pp. 55 y 69.
(Fecha de último acceso 29-07-2024)

GREGOIR, Liesbet y VAN ACKER, Karel. [Metals for Clean Energy: Pathways to solving Europe's raw materials challenge](#), Universidad KU Leuven, 2022. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

MONTOYA MARTÍN, Encarnación, Minería urbana: gestión de residuos de los aparatos eléctricos y electrónicos y economía circular en la ciudad inteligente, 2020, ISBN 978-84-1346-929-4, págs. 17-42.; y Minería y medio ambiente en el siglo XXI, una visión global y de derecho comparado, Editores: Thomson Reuters Aranzadi, 2021 Colecciones: Estudios, ISBN: 978-84-1345-661-4.

RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, Carlos, [“Apuntes acerca de la “Hoja de Ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales”, en el marco de la de la carbonización de la economía y la transición energética”](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 133 Sección “Comentarios”, 2023, pág. 10. (Fecha de último acceso 30-07-2024).

RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, Carlos., [La necesaria estrategia de economía circular para la minería en España](#), *Revista Andaluza de Administración Pública*, úm.112, enero-abril (2022), págs. 275-30.

VALERO, Alicia. [Límites minerales de la transición energética](#). *Instituto CIRCE-Universidad de Zaragoza*. 2019, pp 1-12. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

Documentación

[Global Material Flows Database](#)

[The Circularity Gap Report 2023](#)

[The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions.](#)

[COMUNICACIÓN Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad Bruselas, 3.9.2020.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Investigate Europe](#), 25 de octubre de 2023. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions,](#) IEA, 2021. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[CONAMA 2020. Materias Primas Críticas. Los límites del desarrollo.](#) pág. 28. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[Study on the EU's list of critical raw materials \(2020\)](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[Aspectos Geopolíticos en las materias primas relevantes para la transición energética,](#) Cátedra Fundación Repsol de Transición Energética, junio 2023, pág. 2. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[La Iniciativa de las materias primas.](#) pág. 3 (fecha de último acceso 29-07-2024)

[Reglamento \(UE\) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017.](#)(Fecha de último acceso 29-07-2024)

Artículo 4 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.](#)

Artículo 2, apartado 2, del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.](#)

[Comunicación Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[Study on the EU's list of Critical Raw Materials.](#)(Fecha de último acceso 29-07-2024)

[Metodología para establecer la lista de materias primas críticas de la UE.](#)(Fecha de último acceso 29-07-2024)

[Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors .](#)(Fecha de último acceso 29-07-2024)

[Las Políticas de la Unión Europea para la Transición Verde. 2019-2024.](#) Banco de España, Documentos Ocasionales. N.º 2424 Junio 2024, pág. 12. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[Principios de la UE para unas materias primas sostenibles.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[CONAMA 2020 Materias primas críticas. Los límites del desarrollo,](#) pág. 17. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[Estudio de la revisión de la lista de materias primas críticas,](#) pág. 3. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[Methodology for establishing the EU list of critical raw materials. Guidelines.](#) 2017, (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[Minerales para la transición energética y digital en España. Parte 1: Estado del arte, revisión de políticas públicas y alternativas,](#) 2023, pág. 9. (Fecha de último acceso 29-07-2024)

[CONAMA. Materias primas críticas. Los límites del desarrollo.](#) pp 25-26. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study,](#) 2023. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[COM\(2023\)165 - Comunicación Un suministro seguro y sostenible de materias primas esenciales en apoyo de la doble transición.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Rare Earth Magnets and Motors: A European Call for Action,](#) 2021. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Minerales para la transición energética y digital en España. Parte 1: Estado del arte, revisión de políticas públicas y alternativas,](#) pág. 14. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024, Verein Klima Seniorinnen Schweiz y Otros c. Switzerland \(Application 53600/20\).](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Acción de la UE en materia de energía y cambio climático.](#) Tribunal de Cuentas Europeo, 2017, pág. 54. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 25 de junio de 2024, asunto C-626/22.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Directiva de Diligencia Debida de las empresas en materia de responsabilidad.](#) (Fecha de último acceso 30-07-2024).

[Directiva \(UE\) 2024/1785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024.](#) (Fecha de último acceso 30-07-2024).

[Reglamento de Restauración de la Naturaleza](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Minerales para la transición energética y digital en España Parte 1: Estado del arte, revisión de políticas públicas y alternativas,](#) Universidad de Zaragoza, 2023, pág. 55. (Fecha de último acceso 30-07-2024).

[Metals for Clean Energy: Pathways to solving Europe's raw materials challenge.](#) (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Minerales para la transición energética y digital en España: demanda, reciclaje y medidas de suficiencia,](#) CIRCE Universidad de Zaragoza, julio 2023, pág. 58. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Materias Primas Críticas. Los límites del desarrollo.](#) CONAMA, 2020, pag 20. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Las materias primas minerales en la transición energética y en la digitalización,](#) Real Academia de Ingeniería de España – codeime, pág. 21. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

[Las materias primas minerales en la transición energética y en la digitalización,](#) Real Academia de Ingeniería de España – Codeime, 2023, pag, 58. (Fecha de último acceso 29-07-2024).

SSTC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 6º.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de noviembre de 2024

**LA GESTIÓN TERRITORIAL COMO RESPUESTA: EL
NECESARIO AVANCE DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES**

TERRITORIAL MANAGEMENT AS A RESPONSE: THE NECESSARY
ADVANCEMENT OF TERRITORIAL POLICIES

Autora: Esther Rando Burgos¹. Profesora Permanente Laboral (acred. PTU),
Universidad de Málaga

Fecha de recepción: 27/08/2024

Fecha de aceptación: 21/10/2024

Fecha de modificación: 22/10/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00387>

Resumen:

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, comenzó a implementarse en España, en sentido propio, la ordenación del territorio. Sin embargo, trascurridas varias décadas, esta función pública no ha culminado su

¹ El presente trabajo se ha realizado en el marco del proyecto PID2021-128356NB-I00 “Propuesta de diseño institucional y comunitario para una ordenación del territorio integral en la transición hacia una economía sostenible”, cuyo investigador/a principal es Dr. Joaquín Farinós Dasí, perteneciente a la Universidad de Valencia, y correspondiente a la Convocatoria Proyectos de Generación de Conocimiento 2021 – Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación, del que la autora forma parte del equipo de investigación. De igual forma, este trabajo se enmarca dentro de las actividades del Instituto de Investigaciones Jurídicas en Gobierno y Territorio (I-INGOT) de la Universidad de Málaga. De igual forma, este trabajo se enmarca dentro de las actividades del Instituto de Investigaciones Jurídicas en Gobierno y Territorio (I-INGOT) de la Universidad de Málaga.

desarrollo, encontrándose en lo que se ha venido a denominar un cierto “estancamiento”. La situación anterior, hace muy preciso continuar avanzando y apostando decididamente por las políticas territoriales. Ahora bien, en qué situación se encuentra y cómo llevar a cabo dicho necesario avance, son interrogantes esenciales y punto de partida, para poder alcanzar lo que se proclama. Y es en la denominada gestión territorial donde bien parece se encuentra la respuesta. El objeto de este artículo es, precisamente, señalar las principales cuestiones de la gestión territorial, articulando y planteando medios que posibiliten su implementación y con ello el avance de la ordenación territorial.

Abstract:

From the entry into force of the 1978 Constitution, territorial planning began to be implemented in Spain, in its own sense. However, after several decades, this public function has not completed its development, finding itself in what has come to be called a certain “stagnation.” The previous situation makes it very necessary to continue moving forward and decisively betting on territorial policies. Now, what situation it is in and how to carry out this necessary advance, are essential questions and a starting point, to be able to achieve what is proclaimed. And it is in the so-called territorial management where the answer seems to lie. The purpose of this article is, precisely, to point out the main issues of territorial management, articulating and proposing means that enable its implementation and thus the advancement of territorial planning.

Palabras clave: Ordenación del territorio. Gestión territorial. Ejecución. Políticas territoriales.

Keywords: Territorial planning. Territorial management. Execution. Territorial policies.

Índice:

1. Introducción
2. Precisión conceptual del término gestión territorial
3. El tratamiento de la gestión territorial en el marco normativo autonómico en ordenación territorial
 - 3.1. Antecedentes: la temprana apuesta valenciana por la gestión territorial y su ulterior omisión

- 3.1.1. Programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida
- 3.1.2. Umbrales de sostenibilidad
- 3.1.3. Cuotas de sostenibilidad
- 3.1.4. Fondo para la Equidad Territorial
- 3.2. La instrumentalización de la gestión territorial en la legislación aragonesa
- 3.3. La reciente apuesta por la gestión territorial por la Comunidad Autónoma de Andalucía
- 4. La gestión territorial en el contexto de la planificación territorial
- 5. Conclusiones
- 6. Bibliografía

Index:

- 1. Introduction
- 2. Conceptual precision of the term territorial management
- 3. The treatment of territorial management in the regional regulatory framework in territorial planning
 - 3.1. Background: the early Valencian commitment to territorial management and its subsequent omission
 - 3.1.1. Programs and projects for sustainability and quality of life
 - 3.1.2. Sustainability thresholds
 - 3.1.3. Sustainability fees
 - 3.1.4. Territorial Equity Fund
 - 3.2. The instrumentalization of territorial management in Aragonese legislation
 - 3.3. The recent commitment to territorial management by the Autonomous Community of Andalusia
- 4. Territorial management in the context of territorial planning
- 5. Conclusion
- 6. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo trata de evidenciar la relevancia de la gestión territorial en la consecución del que continúa siendo uno de los grandes retos de la ordenación del territorio: la ejecución y puesta en marcha de los planes territoriales y, con ello, en definitiva, la completa implementación de esta política pública.

Con un mayor o menor desarrollo, bien puede afirmarse que la práctica totalidad de Comunidades Autónomas han llevado a cabo un cierto progreso de su competencia en ordenación del territorio. Desde que las mismas asumieran como propia la competencia en la materia, en virtud de la atribución realizada por el artículo 148.1.3º. de la Constitución Española², en un primer momento a través de la aprobación de sus correspondientes Estatutos de Autonomía, en una primera etapa se centraron en dotarse de un cuerpo legislativo aprobando sus correspondientes leyes en ordenación del territorio³.

En este punto, es adecuado detenerse en dos cuestiones que coadyuvan a una mejor comprensión del que constituye el objeto del presente trabajo. En primer lugar, el carácter novedoso que la ordenación del territorio supone en nuestro ordenamiento jurídico ya que, en sentido propio, hasta su inclusión en la Constitución Española en el año 1978 no podemos afirmar que tome carta de naturaleza propia, a diferencia de otras materias en las que ya se contaba con un dilatado bagaje⁴. En segundo lugar, las primeras legislaciones aprobadas en ordenación territorial se centraron casi por completo en regular la planificación territorial. De esta forma, se produjo lo que bien podría denominarse casi una simbiosis entre ordenación territorial y planificación territorial, tendencia que persiste, en buena medida, en la actualidad. Como consecuencia de ello, se obvian otras cuestiones consustanciales a la ordenación del territorio como es el caso que aquí ocupa: su etapa de gestión o puesta en marcha.

Se ha destacar desde ya que resulta fundamental apostar por la gestión territorial en tanto etapa propia de la ordenación del territorio. Únicamente de esta forma

² Sobre el particular, véase PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Marcial Pons, 1998.

³ Entre los primeros trabajos, pioneros en la doctrina administrativista, la obra de LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*. Thomson Reuters Aranzadi, 1995.

⁴ Sobre la inclusión de la ordenación del territorio en la Constitución Española y su encaje con otras materias, véase PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. [La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras](#) *Revista de Administración Pública*, n. 147, 1998, pp. 97-138 y GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. El conflicto competencial de la ordenación del territorio, en FARINÓS i DASÍ, Joaquín y ROMERO GONZÁLEZ, Joan (coord.) *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Gijón: Trea, 2004, pp. 109-124. De interés también, el desarrollo y evolución que esta función pública ha tenido desde su incorporación como competencia a asumir por las Comunidades Autónomas hasta nuestros días, desde una perspectiva conjunta de las diferentes Comunidades Autónomas, véase RANDO BURGOS, Esther. *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Madrid: Iustel, 2019. Para una perspectiva reciente del estado de la cuestión, véase GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. [La ordenación del territorio: régimen jurídico](#). *Derecho & Sociedad*, n. 59, 2022, pp. 1-33.

será posible la implementación, la ejecución y, lo que resulta esencial, la puesta en marcha de los planes territoriales. La planificación territorial se encarga, valga la redundancia, de planificar, de fijar un modelo territorial para un ámbito determinado, a veces incluso un modelo territorial “idealizado”. Se está con ello ante una primera etapa de la ordenación del territorio: la etapa planificadora. Sin embargo, si el citado modelo territorial no se ejecuta en el territorio de poco, por no decir de nada, habrán servido los esfuerzos dirigidos a ello. Ello justifica la necesidad de que la ordenación del territorio se dote de diferentes etapas, en lo que al presente trabajo ocupa, particularmente dos: la etapa de planificación y la etapa de gestión.

Lo anterior unido a otras múltiples razones que serán objeto de valoración pero que, en lo esencial, se orientan en un mismo sentido: la necesidad de apostar de manera definitiva y firme por la etapa de gestión territorial. Ahora bien, ello sin obviar que se está ante una cuestión con muy escaso desarrollo en nuestro país.

A mayor abundamiento, incluso en el plano terminológico se continúa confundiendo qué ha de entenderse, en sentido propio, por gestión territorial, aspecto esencial para poder proseguir con su desarrollo y efectiva implementación. Por ello, su precisión conceptual parece una de las primeras cuestiones que se han de perfilar. Sin perjuicio, por supuesto, de otros aspectos fundamentales para su configuración como dotarla de las adecuadas herramientas y mecanismos con capacidad de hacerla efectiva y, consiguientemente, posibilitar la ejecución de las actuaciones, objetivos y determinaciones previstas en los planes territoriales.

Adecuado es puntualizar que no se está, ni por asomo, ante una cuestión nueva. Por un lado, en países de nuestro entorno, y aun atendiendo a las particularidades consustanciales que los mismos presentan, se viene trabajando en ello y se cuenta ya con una dilatada experiencia en materia de gestión, de forma que los planes territoriales una vez aprobados cuentan con un conjunto de mecanismos dirigidos a su implementación y ejecución, claro ejemplo el Plan de Londres⁵. En segundo lugar, no podemos obviar, como ya de manera temprana hubo autores que apuntaban en este sentido, alertando de la situación que con los años se ha ido consolidando y dando lugar a esta importante carencia, por sus consecuencias, en la ordenación del territorio. Hace casi dos décadas, autores como LÓPEZ BENÍTEZ y VERA JURADO, afirmaban cómo la ordenación del territorio seguía progresando y consolidando nuevos

⁵ Sobre el mismo y otros modelos empleados por otros países, ya nos referimos de manera detallada en RANDO BURGOS, Esther. *Régimen Jurídico de la Gestión Territorial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

conceptos como “gestión territorial”, una afirmación que sigue, desafortunadamente, de candente actualidad⁶.

Todo lo anterior, hace muy preciso insistir en este aspecto concreto de la ordenación del territorio, como lo es, la gestión territorial, precisándola conceptualmente, analizando sus avances, alertando de sus posibles incoherencias y, todo ello, con el firme propósito de avanzar y, de una vez por todas, consolidar la gestión territorial.

2. PRECISIÓN CONCEPTUAL DEL TÉRMINO GESTIÓN TERRITORIAL

Como se indicaba con anterioridad, es esencial comenzar tratando de concretar qué ha de entenderse en sentido propio por gestión territorial para, a partir de lo anterior, diferenciarlo de otros conceptos afines aunque distintos que frecuentemente se vienen empleando prácticamente como “sinónimos” de gestión en lo concerniente a esta función pública.

En síntesis, se trata abordar la gestión territorial a partir de una cuestión clave: la implementación y ejecución efectiva de las previsiones contenidas en los planes territoriales en el propio territorio. Consecuencia de ello es la relevancia de atender y precisar, mediante su diferenciación, las dos etapas indicadas: planificación territorial y gestión territorial.

Hasta el momento la ordenación del territorio se ha centrado, además, casi en exclusiva, en la planificación territorial. Buena prueba de ello, el elevado número de planes territoriales existentes en la actualidad. A mayor abundamiento, la afirmación anterior la corrobora otro hecho como el resultante en el plano legislativo, donde las diferentes leyes en ordenación territorial dedican gran parte de su articulado a la planificación territorial. Ahora bien, por planificación territorial, en una primera aproximación, puede entenderse el diseño de un modelo sobre un territorio, un modelo de futuro, pero cuya materialización y puesta en marcha requiere de una etapa posterior orientada a su ejecución. Y es aquí donde debe entrar en juego la etapa denominada de gestión territorial.

Lo anterior justifica la necesidad de conceptualizar o, al menos, aproximarnos a qué se entiende por gestión territorial. Y en este punto es preciso traer a

⁶ LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano y VERA JURADO, Diego José. La ordenación del territorio: algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia. *Revista Jurídica de Navarra*, n. 40, 2005, pp. 163-202 (p. 194).

colación la aproximación conceptual que ya realizáramos hace unos años⁷, en la que en un primer momento se distinguía entre gestión territorial en sentido propio o gestión territorial y gestión de la planificación territorial o gestión territorial en sentido amplio.

Gestión territorial en sentido propio, entendida la misma como:

“el conjunto de instrumentos concretos dirigidos a ejecutar las propuestas del plan, mediante mecanismos propios e independientes aunque interrelacionados inexorablemente a las previsiones del instrumento de planificación territorial, con una finalidad: hacer realidad, ejecutar las previsiones, estrategias y propuestas de la planificación territorial en el territorio pero, además, y lo que es más relevante transformar el territorio sobre la base del principio de reequilibrio, equidad, cohesión y desarrollo equilibrado del territorio”⁸.

Desde una concepción amplia, o gestión de la planificación territorial, la misma se puede definir:

“cabe entender el conjunto de acciones, mecanismos e instrumentos cuya puesta en práctica posibilita implementar y hacer eficaz las propuestas y estrategias que, en aras de la consecución de los objetivos que persigue la ordenación del territorio, recogen los instrumentos de planificación territorial”⁹.

Desde esta perspectiva de gestión de la planificación territorial, como también señaláramos “por gestión se entiende el conjunto de mecanismos que posibilitan la ulterior puesta en marcha del instrumento de planificación territorial”⁹.

Definido el marco conceptual, desde una perspectiva jurídica y de conjunto, el escenario es dispar si nos aproximamos a lo que hemos venido a definir como gestión territorial o gestión de la planificación territorial. La primera diferencia estriba en que mientras en la gestión territorial es adecuado que se establezca como una etapa propia y con autonomía dentro de la función pública que es la ordenación del territorio, la gestión de la planificación territorial queda residenciada en la propia etapa de gestión, siendo las propias legislaciones o sus instrumentos de planificación territorial los que los establecen.

⁷ RANDO BURGOS, Esther. *Régimen jurídico de la Gestión Territorial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

⁸ RANDO BURGOS, Esther. *Régimen jurídico de la Gestión Territorial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, (p. 62).

⁹ Ibidem (p. 62).

3. EL TRATAMIENTO DE LA GESTIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO EN ORDENACIÓN TERRITORIAL

En primer lugar, es adecuado detenernos y conocer cómo se articula, y si lo hace, la gestión territorial en nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, dado el carácter de competencia exclusiva de la ordenación del territorio, es preciso poner en común los 17 marcos normativos de referencia, diferenciando dos aspectos esenciales. En primer lugar, la previsión de la gestión territorial en las legislaciones en ordenación del territorio. En segundo lugar, y a partir de lo anterior, las posibles previsiones de la gestión territorial en los instrumentos de planificación territorial. Todo ello, sin desvirtuar el que es el objeto del presente epígrafe, conocer en sentido propio el tratamiento de la gestión territorial en nuestro ordenamiento jurídico.

Es adecuado partir de algunas cuestiones claves. La gestión territorial es una cuestión aún incipiente en nuestras legislaciones en ordenación del territorio, en las que se observa una tendencia mayoritaria a la omisión de su incorporación. Es más, es preciso atender con cautela a las mismas ya que en no pocas ocasiones, se tiende a emplear el término gestión de forma que no se responde con el mismo a lo que aquí se plantea, la ya conceptualizada gestión territorial en sentido propio. Por contra, es frecuente su empleo en forma de sinónimos tales como implementación, seguimiento o desarrollo, todos ellos fundamentales pero residenciados en la etapa de planificación territorial. Lo anterior justifica la necesidad de precisar y perfilar el concepto gestión territorial, diferenciándolo y dotándolo de la autonomía que precisa.

En coherencia con ello, antes de proseguir y aproximarnos a los escasos referentes con que se cuenta, es adecuado adelantar el escenario global encontrado. Un escenario donde la mayor parte de las legislaciones autonómicas obvian y ni siquiera contiene referencia alguna a la gestión territorial. Es el caso de Comunidades Autónomas como Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco o La Rioja. Incluso, las más recientes legislaciones en materia de ordenación territorial como las promulgadas por Cantabria, en 2022, o Castilla La Mancha, en 2023, tampoco regulan y o ni siquiera aluden, a la gestión territorial. En el caso de la Comunidad Valenciana se contiene alguna referencia pero centrada en aspectos concretos y no en el sentido en que aquí se aborda. Por el contrario, las únicas legislaciones que sí apuestan por incorporar la gestión territorial son Andalucía y Aragón.

3.1. Antecedentes: la temprana apuesta valenciana por la gestión territorial y su ulterior omisión

La hoy derogada Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana (LOTPP) se instituye en un referente legislativo en materia de gestión territorial en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico. Y se hace tal afirmación desde el punto y hora en que de manera pionera y sin antecedentes en nuestro ordenamiento jurídico, recoge por primera vez la gestión territorial en el sentido en el presente trabajo expuesto.

De esta forma, gobernanza del territorio o gestión territorial ya se encontraban presentes en la propia exposición de motivos que inspiraba el espíritu de la norma, así señalaba expresamente que:

El dinamismo de las acciones sobre el territorio de la Comunidad Valenciana obliga a una acción global e integradora cuya instrumentación precisa de una nueva ley que defina la gobernanza del territorio e involucre a todas las administraciones en el proceso de planificación y gestión territorial, conforme al papel que corresponde a cada una de ellas y racionalice sus relaciones competenciales.

Y destacaba, de análoga forma, el sentido de integrar la gestión territorial en la LOTPP:

Conviene resaltar que la ley pretende que los instrumentos de ordenación del territorio se lleven a la práctica, para lo cual dedica un título a la gestión del territorio. En el mismo se articulan medidas de diversa naturaleza cuyo objeto es la materialización de los objetivos y criterios de ordenación contenidos en la ley y desarrollados en la planificación territorial. Junto a la creación de mecanismos nuevos como los umbrales de ocupación que tienen por finalidad la garantía de un desarrollo sostenible de las implantaciones territoriales o las cuotas de crecimiento y el fondo de equidad territorial como medidas de compensación territorial se regulan mecanismos ya existentes de forma que la mejora de su gestión permita garantizar el acceso a la vivienda a los ciudadanos y unos entornos urbanos de mayor calidad.

Es adecuado enfatizar, a priori, en dos cuestiones, del citado texto. En primer lugar, la aproximación conceptual que realiza a la gestión territorial, así afirma que la intención del legislador es que “los instrumentos de ordenación del territorio se lleven a la práctica”, y puntualiza cómo: a través de la gestión territorial. A la vez que señala cómo mediante la gestión territorial “se articulan medidas de diversa naturaleza cuyo objeto es la materialización de los objetivos y criterios de ordenación contenidos en la ley y desarrollados en la planificación territorial”. En segundo lugar, adelanta cómo se iba a articular por la LOTPP la materialización de la gestión territorial, mediante la “creación de mecanismos nuevos como los umbrales de ocupación que tienen por finalidad la garantía de un desarrollo sostenible de las implantaciones territoriales o las cuotas de crecimiento y el fondo de equidad territorial como medidas de compensación”.

Junto a ello, se encarga de la regulación de otros mecanismos que si bien ya se encontraban regulados en la legislación valenciana en aquel momento, la LOTPP, trata de reformularlos para orientarlos a la mejora de su gestión de forma que se garantice el acceso a la vivienda a los ciudadanos así como unos entornos urbanos de mayor calidad.

El interés de la LOTPP, y ello pese a tratarse de una norma no vigente, es manifiesto pues, como se ha indicado, aborda de manera pionera aspectos muy concretos de la gestión territorial y le otorga un destacado protagonismo. No en vano dedica un título completo, el título IV, a su regulación, lo que, a mayor abundamiento, hace de manera bastante detallada en el contexto en el que se sitúa la norma, sin ningún antecedente en nuestro país y hace ya dos décadas.

En primer lugar, si bien no conceptúa la misma sí determina su objeto: la materialización de los objetivos y criterios de la ordenación del territorio establecidos en la propia ley. También en el marco de sus disposiciones generales sobre la gestión territorial, enumera el conjunto de finalidades de los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio, entre las cuales expresamente cita:

- Fomentar un desarrollo sostenible, favoreciendo la protección del territorio, el paisaje y el patrimonio cultural asociado al mismo.
- Garantizar una utilización racional de los recursos.
- Promover la cohesión social facilitando a los ciudadanos el acceso a la vivienda y mejorando el entorno de las ciudades y del medio rural.
- Garantizar la equidad intraterritorial y la competitividad de la Comunidad Valenciana.

En segundo lugar, la LOTPP, va un paso más allá y consciente de la necesidad de dotar de instrumentos y mecanismos concretos a la gestión territorial como medio para alcanzar las finalidades que se propone, establece lo que viene a denominar “instrumentos para la gestión territorial”. Bajo tal denominación, la LOTPP establece cuatro categorías: programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida; umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes a partir de un sistema de indicadores territoriales y ambientales; recursos financieros, que a su vez subdivide en los siguientes: cuotas de sostenibilidad, gestión del patrimonio público del suelo y fondo de equidad territorial; y sistemas de coordinación y control de cumplimiento de los objetivos y criterios de ordenación del territorio.

En este punto, parece oportuno hacer una matización. Si bien la LOTPP, engloba estas cuatro categorías bajo la denominación de instrumentos, se entiende que no todos ellos tienen, en sentido propio, tal consideración y que, quizá hubiese sido más adecuado englobar como instrumentos por su mayor similitud los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida y los restantes encuadrarlos en la categoría de mecanismos o herramientas orientados al logro de la gestión territorial.

3.1.1. Programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida

Los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida se enmarcan dentro de lo que la LOTPP, venía a denominar como “acciones para la sostenibilidad y para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos”, acometidas en el marco de la gestión territorial y financiadas con recursos financieros previstos por la Ley para garantizar la ejecución y puesta en marcha de la gestión territorial.

Para articular dicho objetivo, la LOTPP establecía dos instrumentos: los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida, atribuyendo con carácter general a ambos, y sin perjuicio de las particularidades que a continuación serán analizadas, la posibilidad de llevar a cabo la ejecución de obras, la implantación de instalaciones y la prestación de servicios, y estar referidos a cualquier campo de la acción pública, tales como la recuperación medioambiental, paisajística o del patrimonio cultural, las infraestructuras, el transporte, la educación, la promoción social, la activación económica, la agricultura, la mejora del medio rural, o cualquier otra necesaria para la consecución de los objetivos de los mismos.

Con carácter más preciso, los Programas para la sostenibilidad y para la calidad de vida tienen como finalidad establecer los compromisos temporales, económicos, financieros y administrativos para la ejecución de uno o varios proyectos cuyo objeto sea alguno de los objetivos de la propia ordenación del territorio enumerados en el artículo 2 de la LOTPP para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo sostenible.

Por su parte, los Proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida son definidos como el conjunto de todas las acciones necesarias para la ejecución de cada actuación, incluyendo las obras, instalaciones y servicios que sean necesarios.

3.1.2. Umbrales de sostenibilidad

Para determinar los denominados por la LOTPP, umbrales de consumo, el legislador optó por derivar al desarrollo reglamentario un sistema de indicadores territoriales y ambientales que posibilitaran determinar los mismos. De esta forma, se pretendía establecer indicadores de recursos, especialmente de agua, suelo y energía, así como la emisión de contaminantes al suelo, agua y atmósfera en toda la Comunidad Autónoma. Además, atribuía a los Planes de Acción Territorial (instrumento de planificación territorial de ámbito subregional previsto por la LOTPP) la posibilidad de establecer indicadores específicos para su respectivo ámbito funcional. Todos estos indicadores de recursos habían de quedar integrados en el Sistema de Información Territorial.

A partir de dichos indicadores, se establecía que el propio decreto de desarrollo y los Planes de Acción Territorial fijasen umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes para sus respectivos ámbitos de actuación.

Estos umbrales de consumo vinculaban al planeamiento urbanístico, debiendo velar los municipios por no superar los mismos. En concreto para la transformación de nuevos espacios, los diferentes planes urbanísticos (tanto generales como de desarrollo), que posibilitasen la transformación de nuevos espacios debían establecer en su memoria justificativa, el porcentaje de suelo efectivamente ocupado, el susceptible de ocupación en desarrollo del planeamiento vigente y el que resultaría de la aprobación del documento tramitado, así como la intensidad de los usos previstos.

Como contrapartida al cumplimiento de los umbrales determinados, pasaban a tener la consideración de beneficiarios prioritarios de las acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida financiadas con cargo al fondo de equidad territorial, en primer lugar los municipios que estableciesen políticas encaminadas a la reducción de sus indicadores iniciales y, en segundo lugar, los municipios que los mantuviesen por debajo de los umbrales establecidos.

3.1.3. Cuotas de sostenibilidad

La LOTPP conceptuaba las cuotas de sostenibilidad como las aportaciones derivadas de las acciones consumidoras de recursos o emisoras de contaminantes a las acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida.

Estas cuotas de sostenibilidad podían provenir de diferentes acciones. En primer lugar, aquellas derivadas de la gestión urbanística. En lo esencial, consistían en habilitar al planeamiento urbanístico a sobrepasar, por causa justificada, los umbrales establecidos, supuesto en el cual, como contrapartida, los municipios debían contribuir a la sostenibilidad destinando, anualmente y durante la vigencia del plan, una cantidad determinada (que había de ser

concretada por la norma de desarrollo reglamentario indicada con anterioridad) destinada a programas y proyectos para la sostenibilidad de vida.

A tal fin, la LOTPP establecía el reparto de las cantidades obtenidas por las cuotas de sostenibilidad que había de aportar el municipio, de tal forma que la mitad se destinase a programas y proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida del propio municipio, o a otros que le estuviesen vinculados territorialmente y presentasen índices menores a los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes o bien los redujesen, y la mitad al Fondo de Equidad Territorial.

En segundo lugar, se preveían las cuotas de sostenibilidad derivadas de actuaciones en suelo no urbanizable, diferenciando la LOTPP entre los ingresos procedentes del canon establecido para las declaraciones de interés comunitario en suelo no urbanizable (que pasarían a integrarse en el patrimonio municipal del suelo) y las actuaciones implantadas a través de planes especiales que serían las que compensarían al Fondo de Equidad Territorial en concepto de cuota de sostenibilidad con el importe equivalente al coste de las dotaciones y obras de urbanización que hubieran resultado de su implantación sobre suelo clasificado como urbanizable, quedando excluidas del régimen de dicho canon las infraestructuras, para las que la LOTPP preveía una regulación concreta como se verá a continuación.

En efecto, en tercer y último lugar la LOTPP establecía las denominadas cuotas de sostenibilidad derivadas de la implantación de infraestructuras. De esta forma, la ejecución de proyectos de infraestructura de cualquier tipo, excepto las agrarias que contribuyan a la sostenibilidad, que discurriesen o sobrevolasen terrenos clasificados como no urbanizables, con independencia de la naturaleza pública o privada de su promotor, debía contribuir al mantenimiento y recuperación del territorio y el paisaje.

A tal fin, se preveía que los particulares, titulares o promotores de la infraestructura, habían de asignar al Fondo de Equidad Territorial y siempre dentro del cómputo total de las cargas una cuantía equivalente al 2% del presupuesto de ejecución.

Este Fondo de Equidad Territorial también se nutría de la propia ejecución de infraestructuras por las Administraciones públicas, a cuyo fin cuando incluyesen en sus presupuestos anuales la ejecución de las mismas debían incorporar el criterio de sostenibilidad de las mismas, destinando una cantidad equivalente, al menos al 2% del total asignado a dicho Fondo, sin que ello supusiese un incremento presupuestario.

3.1.4. Fondo para la Equidad Territorial

Al objeto de administrar los fondos provenientes de la gestión territorial y la propia financiación de programas y proyectos para la sostenibilidad y calidad de vida, la LOTPP preveía la instrumentalización de un mecanismo concreto y de naturaleza finalista: el Fondo para la Equidad Territorial.

Los recursos que preveía la Ley para nutrir al Fondo de Equidad Territorial venían dados por: los procedentes de la propia gestión territorial, los recursos que le asignasen los presupuestos de la Generalitat Valenciana, los fondos provenientes del Estado y de la Unión Europea que, en su caso, le pudiesen ser asignados, así como las aportaciones de instituciones y particulares.

No obstante, se ha de resaltar que pese a su temprana y novedosa apuesta por la gestión territorial, definiendo su objeto y dotándola de instrumentos y mecanismos orientados a su implementación, la derogación de la LOTPP conllevó, a su vez, la desaparición del régimen jurídico de la gestión territorial en la Comunidad Valenciana, toda vez que las sucesivas legislaciones que vinieron a sustituirla, de manera sorpresiva, optaron por obviar la gestión territorial. Se está ante lo que algún autor ha venido en llamar:

“el fracaso del sistema de gestión territorial”, a colación, precisamente, del novedoso marco en gestión territorial establecido por la LOTPP y su ulterior desaparición con la promulgación de la también hoy derogada Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, señalando en referencia a los instrumentos y mecanismos previstos para desarrollar una efectiva gestión territorial en la Comunidad Valenciana que “estos instrumentos fueron perdiendo importancia debido a sus sucesivas modificaciones legales y al desinterés, torpeza y falta de capacidad de gestión de la Administración autonómica que los diseñó. Los sucesivos cambios normativos tuvieron lugar incluso dentro de una misma legislatura y condujeron a una situación de falta de seguridad jurídica y a un clima de falta de estabilidad y de claridad para los distintos actores que operan en el ámbito de la ordenación urbanística y territorial. Desprovistos en la práctica de apoyo y ajuste político-administrativo, estos instrumentos se demostraron incapaces para encauzar y reconducir las desmesuradas propuestas urbanísticas, a las que es ocioso referirse por ser ampliamente conocidas. Esa fue la causa del fracaso de la gestión territorial pero también de la propia LOTPP¹⁰.

Sin embargo, ello no es óbice para destacar que se está ante el primer marco legislativo que se constituyó en el contexto de las Comunidades Autónomas españolas, de ahí la importancia de conocer cómo se articuló la gestión

¹⁰ GARCÍA-LEONARDO TOBARRA, Eduardo. Análisis de la evolución legislativa (de la escala valenciana a la europea) en relación con el desarrollo territorial sostenible. En FARINÓS DASI, Joaquín (coord.). *Informe sobre la evolución y la situación territorial de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Universitat de Valencia, 2019, pp. 23-88 (p. 60).

territorial en el seno del mismo pues, como insistimos, fue un hecho sin precedentes y que aun a día de hoy, transcurridas dos décadas desde la aprobación de la LOTPP, continúa sin tener el desarrollo que sería preciso. Y ello, no sólo por la necesidad de regular la propia gestión territorial, si no por el entendimiento de que la misma se instituye en pieza angular del propio desarrollo y efectiva y definitiva implementación de la ordenación del territorio como función pública. Se está, por tanto, ante una cuestión de la mayor trascendencia y que por tanto no se circunda a esta etapa de la materia.

3.2. La instrumentalización de la gestión territorial en la legislación aragonesa

Como se ha indicado son muy escasas las Comunidades Autónomas que contemplan en sus legislaciones en ordenación del territorio la gestión territorial. En concreto, en la actualidad tan solo Aragón y Andalucía se ocupan de la cuestión. De ahí, el interés que tiene el conocimiento detallado de la regulación jurídica de las mismas en torno a la gestión territorial.

En el caso de Aragón, el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (TRLOTA), como se decía, se ocupa de la gestión territorial.

Ahora bien, se ha de partir de una cuestión clave, el TRLOTA únicamente se centra en articular instrumentos orientados a su implementación pero no conceptúa y ni siquiera fija unos objetivos o fines para la misma.

Ya en su exposición de motivos queda latente esta opción del legislador, al indicar que “El Título Tercero incluye los instrumentos de gestión territorial, que se singularizan en los Programas de Gestión Territorial, que permiten diversas formas de colaboración interadministrativa e interorgánica”. Parece con ello, atender a una de las características que tradicionalmente se le ha venido en atribuir a la ordenación del territorio, su carácter interadministrativo y transversal¹¹.

Sí es relevante, destacar que cuando el TRLOTA se encarga, en su artículo 5, de clasificar los instrumentos establece diferentes categorías, entre otros, los

¹¹ Sobre el particular, AGOUÉS MENDIZÁBAL ya apuntaba hace décadas la entidad propia de la ordenación del territorio y cómo se imponía una nueva orientación de carácter transversal que conlleva la exigencia a cualquier plan o proyecto con incidencia territorial de la correspondiente evaluación de impacto en el territorio. AGOUÉS MENDIZÁBAL, Carmen. [La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con su autonomía local](#) *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 79, 2007, pp. 357-400.

instrumentos de planeamiento territorial (Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y Directrices de Ordenación Territorial, de carácter zonal o especial) o los instrumentos de gestión territorial (Programas de Gestión Territorial).

En lo que propiamente se refiere a los Programas de Gestión Territorial, el TRLOTA se encarga de identificar su finalidad, señalando que “son instrumentos de ejecución de la Estrategia de Ordenación Territorial o de las Directrices de Ordenación Territorial, mediante la definición de las actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial, sector o sectores y período de tiempo, así como la forma de financiación y organización de las mismas”.

Se ocupa, de igual forma, de precisar que entre sus determinaciones, habrá de establecer el conjunto de actuaciones públicas orientadas a compensar las disfunciones territoriales existentes en la Comunidad Autónoma, especialmente en las zonas más desfavorecidas. Con dicha finalidad, posibilita articular un Fondo de Cohesión Territorial basado en el sistema de indicadores contemplados en el propio TRLOTA. Opta, de esta manera, por dotarse de uno de los mecanismos de financiación que ya veíamos con anterioridad también empleaba la Comunidad Valenciana en la LOTPP.

A colación de ello, establece el contenido que, al menos, debe integrar los Programas de Gestión Territorial, fijando como tal:

- Delimitación de su ámbito material y territorial.
- Enumeración y descripción técnica de las actuaciones.
- Medidas para garantizar la coherencia de las actuaciones del Programa con otras actuaciones ejecutadas o previstas por cualesquiera poderes públicos.
- Plazos para el desarrollo de las actuaciones.
- Estudio económico-financiero en el que se valoren los costes de las actuaciones a realizar y se definan los recursos para su financiación.
- Sistema de gestión, seguimiento y control del cumplimiento del Programa.
- Las actuaciones previstas por los agentes territoriales que actúen sobre el ámbito de aplicación de los mismos. A estos efectos se deberá tener en consideración el contenido de las Estrategias de

Desarrollo Local Participativo, así como los Planes de Zona que estuvieran vigentes en el momento de su redacción.

El TRLOTA determina el procedimiento de elaboración de los Programas de Gestión Territorial, lo que resulta de importancia toda vez que los dota de autonomía frente a los planes territoriales, diferenciando de esta forma, como venimos sosteniendo, la planificación territorial y la gestión territorial.

Atribuye la decisión de su elaboración al Gobierno de Aragón, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, a iniciativa propia o del Departamento competente. Por su parte, su elaboración corresponde al Departamento o Departamentos competentes por razón de la materia, si bien la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial puede encargarse de su elaboración a dos o más departamentos conjuntamente.

Relevante también la previsión económica de las actuaciones previstas en los Programas de Gestión Territorial. Para ello, el TRLOTA determina que, en simultáneo a su elaboración, se incluyan en el anteproyecto de presupuestos de cada Departamento las previsiones necesarias para atender a la financiación del mismo o se inicie la tramitación del procedimiento administrativo o legislativo que se considere necesario para garantizar su financiación. Entre las cuestiones más reseñables de su tramitación procedimental, su sometimiento a procedimiento de evaluación ambiental, o su sometimiento, durante el plazo de un mes, a información pública y a informe de las entidades locales en cuyo ámbito se proyecten las actuaciones, tras lo cual, el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón informará el proyecto de Programa de Gestión Territorial. Finalmente, la competencia para su aprobación compete al Gobierno de Aragón mediante Decreto, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial.

En lo relativo a su ejecución, el TRLOTA determina que las actuaciones previstas para cada año en los Programas de Gestión Territorial han de ser tenidas en cuenta necesariamente por el Gobierno de Aragón en la elaboración del proyecto anual de presupuestos de la Comunidad Autónoma.

A mayor abundamiento, se contempla la posibilidad de que los Programas de Gestión Territorial puedan servir de base para la celebración de convenios y acuerdos de cooperación con las entidades locales así como con la Administración General del Estado, incluso recoge la posibilidad de encomendar las respectivas actuaciones, en todo o en parte, a consorcios u otras entidades públicas o privadas.

3.3. La reciente apuesta por la gestión territorial por la Comunidad Autónoma de Andalucía

Andalucía, en la reciente Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA), apuesta también por incorporar de manera novedosa en el marco de ordenación territorial andaluz la gestión territorial¹². Y lo lleva a cabo, en principio, con cierta analogía a Aragón, en la medida en que no concreta qué ha de entenderse por gestión territorial pero sí opta por establecer un instrumento concreto: los Programas Coordinados para la Gestión Territorial.

Los Programas Coordinados de Gestión Territorial son escuetamente regulados en la LISTA, limitándose a definirlos como “instrumentos de gestión territorial que tienen por objeto impulsar y coordinar el desarrollo de las directrices y propuestas que establezcan los planes de ordenación del territorio”; a señalar el órgano competente para su elaboración y aprobación, lo que atribuye a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, remitiendo en el ámbito procedimental a su regulación reglamentaria.

Por último, la LISTA, también con carácter de mínimo y sin perjuicio de la documentación y determinaciones que reglamentariamente se establezcan, establece para los Programas Coordinados para la Gestión Territorial, los siguientes:

- Memoria justificativa y descripción pormenorizada de las actuaciones propuestas.
- Medidas para garantizar la coherencia de las actuaciones del Programa con otras ejecutadas o previstas por las Administraciones Públicas.
- Evaluación económica de las actuaciones y su programación temporal en el marco de los presupuestos de la Comunidad Autónoma.
- Previsión de los instrumentos y mecanismos de desarrollo, gestión y ejecución de las actuaciones propuestas.

¹² Una perspectiva de conjunto y actualizada de la ordenación del territorio en Andalucía y, en particular, en un ámbito tan problemática, desde el punto de vista territorial, como la Costa del Sol, la ofrece ORTEGA MORENO, Ildefonso. *Ordenación del territorio: Alternativas de gestión y organización de la Costa del Sol Occidental*. Barcelona: Atelier, 2024.

- Medidas de seguimiento y control del cumplimiento del programa.

Mayores precisiones contiene el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (RGLISTA). Comienza su regulación dedicando un precepto a regular los objetivos de la gestión territorial, precisando que tiene por objeto impulsar y coordinar el desarrollo de las directrices y propuestas que establezcan los planes de ordenación del territorio. El propio precepto, como señala literalmente, con la finalidad de propiciar la consolidación de un territorio equilibrado, cohesionado y sostenible, respetando la diversidad interna de cada ámbito territorial y contribuyendo a la reducción de los desequilibrios territoriales existentes, posibilita que bien en los instrumentos de ordenación territorial o bien a través de los Programas Coordinados de Gestión, pueden establecerse un conjunto de mecanismos de compensación. Entre los mismos, detalla los siguientes:

- Acciones públicas dirigidas a compensar los desequilibrios territoriales existentes en el ámbito, priorizando el desarrollo de las propuestas que contribuyan a la reducción de las desigualdades en el acceso a las infraestructuras, servicios y dotaciones públicas y a evitar la despoblación.
- Coadyuvar a la puesta en valor como recurso de desarrollo local y regional del patrimonio natural y cultural, priorizando el desarrollo de las actuaciones propuestas en ámbitos mayoritariamente afectados por la delimitación de las zonas protegidas o preservadas, respectivamente, por la planificación sectorial o territorial.
- Medidas para posibilitar la participación en las plusvalías generadas por la ejecución de las actuaciones territoriales de carácter público propuestas por los planes de ordenación del territorio.

Antes de regular propiamente los Programas Coordinados para la Gestión Territorial, el artículo 67 del RGLISTA, al regular lo que denomina instrumentos de ejecución territorial, señala que los mismos tienen por objeto la materialización de los contenidos de los instrumentos de ordenación del territorio, a la vez que concreta que las actuaciones propuestas en los planes territoriales pueden ejecutarse a través de diferentes instrumentos.

Si bien se refiere en primer lugar a los Programas Coordinados para la Gestión Territorial, también enumera otros como los instrumentos y técnicas de ejecución urbanística regulados en el propio Reglamento así como los Proyectos de obras y urbanización. En este punto, es preciso detenerse ya que en principio

puede parecer contradictorio que la normativa andaluza opte por la creación de un instrumento propio dirigido a la gestión territorial, esto es, llevar a cabo las previsiones contenidas en los planes territoriales y a su vez se remita a lo que ha sido tradicional en nuestro país: derivar la ejecución de los mismos a los instrumentos de ejecución urbanística.

En relación a los Programas Coordinados para la Gestión Territorial, el RGLISTA sí contiene mayores precisiones. En primer lugar, precisa el momento de aprobación de estos instrumentos que podrán incorporarse a los instrumentos de ordenación territorial o bien aprobarse con posterioridad en ejecución de los mismos. En segundo lugar, le atribuye unos objetivos específicos, tales como, por un lado, coordinar y programar el desarrollo de las actuaciones propuestas por los planes de ordenación del territorio en el marco de los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, en su caso, en colaboración con los Ayuntamientos afectados, y por otro lado, definir y justificar las medidas y acciones públicas orientadas a compensar los desequilibrios territoriales existentes en el ámbito del plan.

Por su parte, se prevé que los Programas Coordinados no incorporados en los instrumentos de ordenación territorial serán elaborados y aprobados por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en coordinación y con la participación de los organismos responsables del ejercicio de las políticas públicas con incidencia en la ordenación del territorio y, en su caso, de los Ayuntamientos afectados. Aquí es importante destacar que Andalucía cuenta con casi una veintena de planes territoriales vigentes, por lo que esta previsión normativa bien pudiera estar dirigida a posibilitar que los mismos se doten de sus correspondientes Programas Coordinados para la Gestión Territorial.

También se encarga el RGLISTA de desarrollar dos cuestiones que expresamente ya le encomendaba la LISTA, nos referimos a su procedimiento de tramitación y aprobación así como al contenido que han de integrarlo.

En relación al procedimiento para la elaboración y tramitación de los Programas Coordinados para la Gestión Territorial se establecen los siguientes trámites. En primer lugar, en coherencia con lo establecido en la LISTA, atribuye al titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, su formulación, acuerdo de debe recoger el objeto y alcance del Programa e indicar las Administraciones públicas que, por incidir en materias de su competencia, deben participar en su elaboración. En segundo lugar, formulado el Programa se dará trámite de audiencia a las corporaciones locales afectadas para que en un plazo no inferior a un mes puedan formular las observaciones o sugerencias que consideren oportunas para la elaboración del

Programa. En tercer lugar, se establece la competencia para su aprobación que también se atribuye a la persona titular de la citada Consejería. Por último, se contempla que su aprobación conllevará el ajuste de la programación y de la memoria económica prevista en los planes de ordenación del territorio.

En este punto, surge una cuestión que no ha de pasar inadvertida. Los planes territoriales, como es sabido, tienen el carácter de disposición general, así es proclamado por nuestra doctrina jurisprudencial desde hace décadas. En este contexto, el hecho que el RGLISTA al regular el procedimiento de elaboración y tramitación del mismo, en el artículo 68.3.d), encomiende la aprobación del Programa Coordinado a la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, unido al hecho de que el Programa Coordinado tienen por finalidad desarrollar el plan territorial, incluso en supuestos en que no estuviese previsto en el mismo, incorporándose a aquél, parece no encajar formalmente jurídicamente, pues el mismo pasa a tener rango normativo. Sobre esta cuestión, que como se decía, no ha de pasar inadvertida, es preciso observar cómo se irán desarrollando los Programas Coordinados y su encaje con los planes territoriales a los que desarrollan para poder tratar de aportar una opinión lo más certera posible.

Continuando con lo que ocupa y en lo relativo al contenido de los Programas Coordinados para la Gestión Territorial, también se encarga el RGLISTA de desarrollar su contenido, fijando como mínimo el siguiente:

- Memoria justificativa y descripción pormenorizada de las actuaciones objeto del Programa.
- Medidas para garantizar la coherencia de las actuaciones del Programa con otras ejecutadas o previstas por las Administraciones Públicas.
- Medidas y acciones públicas dirigidas a compensar los desequilibrios territoriales existentes en el ámbito.
- Evaluación económica de las actuaciones propuestas y determinación de las Administraciones Públicas responsables de su ejecución.
- Programación temporal para la ejecución de las actuaciones propuestas en el marco de las previsiones del plan territorial y de los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

- Previsión de los instrumentos y mecanismos de desarrollo, gestión y ejecución de las actuaciones propuestas.
- Medidas de seguimiento y control del cumplimiento del programa en el marco del sistema de indicadores establecido por el plan territorial.

Ciertamente, la regulación contenida tanto en la LISTA como en el RLISTA deja interrogantes cómo la necesidad de establecer mecanismos orientados a su financiación, a modo de la regulación que en su momento hacía la legislación valenciana o que hoy contiene Aragón, con los Fondos de Compensación o Fondo de Equidad Territorial, u otras figuras análogas.

Aunque es cierto que se incorpora y se dota de cierta autonomía a la gestión territorial, y aun con la cautela que requiere un marco normativo de muy reciente vigencia, parece que, como mínimo, hubiese sido una buena ocasión para haber llevado a cabo una más completa regulación de este instrumento, incluso de la propia gestión territorial, con el objetivo, de posibilitar su efectiva implementación.

4. LA GESTIÓN TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

El escenario analizado y, consecuencia del mismo, las escasas referencias existentes en el marco legislativo de las diferentes Comunidades Autónomas españolas a la gestión territorial, hacen preciso, en coherencia con la finalidad de la presente investigación, bajar un escalón y tratar de conocer algún o algunos posibles referentes incorporados en los propios instrumentos de planificación territorial, pese a que en la mayoría de ocasiones, la misma no se encuentre en el marco legislativo de referencia.

Se ha de adelantar que el escenario no es más alentador. Sin embargo, conscientes de la precisión y exhaustividad que una investigación requiere, es preciso profundizar en ello, tratando de acercarnos a la situación que presenta. También es preciso poner de manifiesto la diversidad incluso disparidad que en lo que concierne a esta cuestión, el tratamiento de la gestión territorial en los planes territoriales, presenta, en los casos, insistimos, en los que la misma es abordada.

Un ejemplo, de lo expuesto lo encontramos en el instrumento de planificación territorial de ámbito regional de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, conocido como POTA. El

documento aún vigente¹³ fue aprobado en el año 2006¹⁴, bajo el paraguas legislativo de la entonces vigente Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que, por cierto, ninguna referencia se hacía a la gestión territorial. Pues bien, el POTA dedica su título V a lo que denomina “Desarrollo y gestión de la política territorial” y, más concretamente, su capítulo I lo dedica a los “instrumentos de gestión de la política territorial”. Aunque se identifican diferentes mecanismos, en lo que aquí ocupa, podría representar algún interés lo que el POTA, en la norma 163, denomina “Memoria de Gestión del Plan”, sin embargo, basta una simple lectura de su planteamiento para evidenciar que no se está ante la gestión del POTA, se está ante el establecimiento de mecanismos y figuras orientas a conocer y analizar el seguimiento, evaluación e implementación que el POTA pueda tener¹⁵.

¹³ En la actualidad, se está llevando a cabo un proceso de revisión del POTA. Desde la Consejería de Fomento, Articulación Territorial y Vivienda de la Junta de Andalucía, competente en materia de ordenación del territorio, dicha revisión se justifica por su adaptación al nuevo marco normativo aprobado en la Comunidad Autónoma (LISTA y RGLISTA), el tiempo transcurrido desde su aprobación, 17 años, la propia evolución que el territorio andaluz ha tenido en este tiempo, así como las nuevas necesidades surgidas en su desarrollo y articulación. Según los datos publicados en la web de la citada Consejería, en la actualidad se está tramitando el acuerdo de formulación de revisión del POTA, habiéndose llevado a cabo un trámite de consultas previas que finalizó en septiembre de 2023 y en el que se recibieron 97 alegaciones, y habiéndose publicado un documento denominado “Bases para la reflexión. Revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía”. Disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/ordenacion/pota.html> y <https://andaluciaordenacionterritorial.es/es> (última consulta 15/08/2024).

¹⁴ Aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

¹⁵ Al regular la Memoria de Gestión del Plan, la norma 163 del POTA, parte en su apartado 1 indicando que los objetivos y estrategias territoriales del POTA definen un marco de actuación que debe desarrollarse en el tiempo conforme a sus previsiones, siendo consustancial al entendimiento del plan como proceso continuo, aspectos como definir mecanismos de seguimiento y evaluación, para lo que establece la elaboración periódica de la Memoria de Gestión relativa al estado de desarrollo y aplicación del Plan como instrumento sistemático de control. Esta precisión, el entendimiento de la gestión, como, en palabras del POTA, “instrumento sistemático de control” poco o nada tiene que ver con lo que en sentido propio y como se viene definiendo en este trabajo, configura lo que es la gestión territorial en sentido propio. Es más, la norma 163 en el apartado 2, concibe la Memoria de Gestión como “documento síntesis que reflejará el grado de cumplimiento de las previsiones del Plan y su incidencia en el conjunto de las actuaciones públicas. Propondrá, a su vez, las medidas a adoptar para evitar los desajustes identificados. Asimismo, podrá justificar la pertinencia de aplicar los supuestos de modificación parcial o de revisión, y orientar los criterios por los que se guiarán”. La idea de esta inadecuada concepción de gestión territorial cuando en realidad se está ante otros conceptos conexos con la propia planificación territorial antes enumerados, se corrobora nuevamente cuando dicha norma enumera las cuestiones que debe contener la Memoria: descripción de la evolución de las

Simplemente se indica como ejemplo de lo ya indicado, esto es, la importancia de precisar y definir bien los conceptos que en torno a la gestión territorial se emplean incluso, en no pocas ocasiones, como sinónimos; seguimiento, actualización, implementación, evaluación, etc...

Y precisamente con el objetivo de precisar y clarificar, lo que se entiende esencial, dado el estado de la cuestión, esto es, qué es y qué se ha de entender por gestión territorial, evitando los muy frecuentes equívocos terminológicos, sí encontramos algún instrumento que se ha centrado en la gestión territorial en la concepción expuesta.

Nos referimos a la Estrategia Territorial Valenciana (ETV), aprobada en el año 2011¹⁶, lo que tiene toda su lógica pues en términos temporales este instrumento es aprobado bajo la vigencia de la LOTPP del año 2004, desarrollando, por tanto las previsiones contenidas en el citado cuerpo legal, ya que el texto legal que vino a derogarla no sería aprobado hasta 2014.

Aunque a muy grandes rasgos pero a lo que al presente trabajo interesa, la ETV, de conformidad con su directriz 3, sintetiza sus objetivos generales en un total de 25¹⁷. De esta forma, dedica su objetivo 12 a lo que denomina “Aplicar de

principales variables del sistema territorial; estado del cumplimiento de objetivos y determinaciones del Plan; estado de ejecución de las actuaciones programadas en desarrollo del Plan; identificación y valoración de las iniciativas relacionadas con la gestión del territorio; e indicadores de seguimiento.

¹⁶ Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

¹⁷ Objetivo 1: Mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades; Objetivo 2: Situar el área urbana de Valencia dentro del conjunto de las grandes metrópolis europeas; Objetivo 3: Convertir el área urbana de Alicante y Elx en el gran nodo de centralidad del sudeste peninsular;

Objetivo 4: Desarrollar todo el potencial metropolitano del área urbana de Castellón; Objetivo 5: Mejorar las condiciones de vida del sistema rural; Objetivo 6: Gestionar de forma integrada y creativa el patrimonio ambiental; Objetivo 7: Ser el territorio europeo más eficiente en la gestión de los recursos hídricos; Objetivo 8: Reducir al mínimo posible los efectos de los riesgos naturales e inducidos; Objetivo 9: Recuperar el litoral como activo territorial; Objetivo 10: Impulsar el modelo turístico hacia pautas territoriales sostenibles; Objetivo 11: Proteger y valorizar el paisaje como activo cultural, económico e identitario; Objetivo 12: Aplicar de forma eficiente los instrumentos de equidad territorial; Objetivo 13: Gestionar de forma activa e integrada el patrimonio cultural; Objetivo 14: Preparar el territorio para su adaptación y lucha contra el cambio climático; Objetivo 15: Favorecer la puesta en valor de las nuevas potencialidades energéticas del territorio; Objetivo 16: Convertir a la Comunitat Valenciana en la principal plataforma logística del Mediterráneo; Objetivo 17: Crear un entorno territorial favorable para la innovación y las actividades creativas; Objetivo 18: Mejorar las conectividades externa e interna del territorio; Objetivo 19: Satisfacer las demandas de movilidad en el territorio de forma eficiente e integradora;

forma eficiente los instrumentos de equidad territorial” o como la propia ETV lo denomina “Gestión Territorial”.

Pese a que el documento contenido en la ETV y dedicado por completo a este objetivo es de gran interés en su totalidad, nos centraremos en aquellas cuestiones más relevantes al objeto de la presente investigación.

Y aquí, es de destacar cómo identifica la ETV el objeto de la gestión territorial, señalando a tal fin que:

La gestión territorial tiene por objeto la ejecución de obras, la implantación de instalaciones y la prestación de servicios, referidos a cualquier campo de la acción pública, como la recuperación medioambiental, paisajística o del patrimonio cultural, las infraestructuras, el transporte, la educación, la promoción social, la activación económica, la agricultura, la mejora del medio rural, o cualquier otra necesaria para la consecución de los objetivos de la ordenación del territorio, de fomentar el desarrollo sostenible, garantizar la utilización racional del suelo, promover la cohesión social y garantizar la equidad interterritorial y la competitividad de la Comunitat Valenciana.

También se encarga, en cierta medida en coherencia con la LOTPP, de identificar los instrumentos para la gestión territorial: los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida; los procedimientos para el impulso de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana; el fondo de equidad territorial y otros instrumentos financieros previstos en las directrices de la ETCV.

Y viene a desarrollar las previsiones de la LOTPP, por ejemplo, identificando las áreas funcionales del territorio como ámbitos adecuados para los Programas para la sostenibilidad y la calidad de vida. No en vano, la LOTPP ya encomienda esta función a la ETV, cuando al regular el contenido de la misma, en el artículo 38, letra d), le atribuye, la:

Definición de las características de las áreas funcionales y de los ámbitos territoriales de escala intermedia como ámbitos de gestión y planificación territorial. Se entiende por área funcional el ámbito adecuado para la ordenación del territorio a escala supramunicipal, capaz de articular el espacio regional de forma efectiva, delimitada de acuerdo con criterios que reflejan la funcionalidad del territorio, tales como los movimientos de la población para satisfacer sus necesidades de servicios, las relaciones entre espacios de residencia y áreas de actividad, los flujos de tránsito dominante y los procesos de expansión urbana e industrial.

Objetivo 20: Compatibilizar la implantación de infraestructuras con la protección de los valores del territorio; Objetivo 21: Mejorar la cohesión social en el conjunto del territorio; Objetivo 22: Utilizar la planificación territorial para garantizar el acceso a la vivienda; Objetivo 23: Definir unas pautas racionales y sostenibles de ocupación de suelo; Objetivo 24: Prever en cantidad suficiente y adecuada suelo para la actividad económica; Objetivo 25: Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial.

Estas áreas funcionales tienen una finalidad de partida que se pone de manifiesto en la ETV, el establecimiento de una nueva relación de cooperación entre el mundo urbano y el mundo rural, por ello todas las áreas funcionales que se identifican incluyen esas “dos realidades”, la presencia de núcleos con importantes perspectivas de crecimiento junto con otros cuya máxima ventaja comparativa es el mantenimiento de su carácter rural y de seguir presando bienes y servicios fundamentales para el desarrollo de los anteriores. La esencia radica en las relaciones de complementariedad que tienen lugar en dichos ámbitos y en consecuencia, entenderse por la ETV como los más adecuados para considerar procesos de compensación, estableciendo los citados Programas para consolidar su apuesta por combinar y a la vez compensar el binomio urbano-rural.

Cumpliendo con el mandato que le atribuye la LOTPP, la ETV delimita un total de 15 áreas funcionales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, cuestión de la que se ocupa con detenimiento en sus anexos 1 y 2¹⁸.

En este punto, se ha de señalar la importancia que para el logro de una adecuada gestión territorial tiene la delimitación de ámbitos territoriales intermedios o de carácter supramunicipal. De hecho, como se verá, es uno de los pilares en los que se han sustentado otros países para implementar su política de gestión territorial, incluso, además de la apuesta valenciana, también se encuentran otros ejemplos en el contexto español que se aproximan a esta idea, aunque, desafortunadamente, no han tenido el desarrollo y, principalmente, les ha faltado el encaje normativo que hubiese requerido, nos referimos a la figura de las áreas de oportunidad previstas en Andalucía.

¹⁸ Son áreas funcionales de la Comunidad Valenciana, conforme a la ETV, las siguientes:

- Els Ports-Baix Maestrat.
- Castellón.
- El Valle del Palancia.
- Valencia.
- Requena-Utiel.
- La Ribera del Xúquer.
- Xàtiva.
- La Safor.
- La Vall d'Albaida.
- La Marina Alta; Alcoi.
- La Marina Baixa.
- El Vinalopó.
- Alicante-Elx.
- La Vega Baja.

Siquiera someramente, indicar que, aún sin un marco legislativo de referencia, en la medida en que la Ley andaluza vigente en aquel momento no contenía ninguna previsión y tampoco se incorporó en ninguna de las múltiples modificaciones que afectaron a la citada norma, a partir del año 2006, Andalucía comienza a incorporar en sus instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional, denominados Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS), las denominadas áreas de oportunidad. A grandes rasgos se trata de ámbitos territoriales definidos en los POTS en el correspondiente ámbito que el mismo ordena integrado por un ámbito concreto y definido, localizado en uno o más términos municipales con el fin de establecer en el mismo actuaciones de escala supramunicipal de índole productiva, principalmente, aunque también turística o residencial. En su momento, en un intento de dotarlas de un mínimo soporte jurídico que las sustentará y desde el entendimiento de que se estaba ante una adecuada figura para poder articular y desarrollar un concepto por aquel entonces completamente desconocido en la Comunidad Autónoma de Andalucía pero desde el entendimiento de su interés como punto de partida para poner en marcha la tan necesaria gestión territorial¹⁹. Como se decía, desde dicho espíritu propusimos el siguiente concepto para las áreas de oportunidad:

Ámbitos que se incorporan al sistema de asentamientos con la finalidad de contribuir a la requalificación territorial y mejorar la estructuración interna del ámbito del Plan y su relación con el exterior, garantizando la dedicación de dichos suelos a usos de interés supramunicipal²⁰

Como se indicaba, desde el año 2006 y en los sucesivos POTS aprobados por Andalucía se fueron incorporando paulatinamente dichas áreas de oportunidad, hasta llegar a alcanzar, conforme a datos de 2020, fecha de la publicación que se cita, “un total de 171 ámbitos destinados a áreas de oportunidad (103 de uso productivo-empresarial-logístico, 36 de uso residencial y 32 de uso turístico)”²¹. Desde una perspectiva jurídica, el soporte normativo de estos espacios era la propia normativa de cada uno de los POTS que las preveían y que dedicaban diversos preceptos a su regulación. Aquí otra de las carencias desde el punto de vista jurídico que presentaba esta figura y la necesidad, en la que en su momento insistíamos, de llevar a cabo una reforma legal para su incorporación y la unificación del régimen jurídico, en ocasiones contradictorio cuando se analizaban las normativas de diferentes POTS y el régimen previsto para las áreas de oportunidad, dotándola con ello de la necesaria seguridad jurídica²².

¹⁹ RANDO BURGOS, Esther. *Áreas de oportunidad y ordenación del territorio en Andalucía* Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública. Junta de Andalucía, 2020.

²⁰ Ibidem (p. 49).

²¹ Ibidem (p. 57).

²² Ibidem (p. 315).

Por último, señalar que a día de hoy y con el nuevo marco normativo andaluz recientemente aprobado en la materia, se puede afirmar sin titubeos que el legislador andaluz ha optado por la desaparición de esta figura de la que nada se regula, con una única mención en la exposición de motivos, que nos lleva a afirmar lo expuesto, así dice:

El correcto encaje de la ordenación urbanística dentro del marco general de la ordenación territorial se revela también como una necesidad acuciante. No es razonable mantener por más tiempo dos modelos de ordenación tan diferenciados. Por una parte, el de la legislación urbanística, cuyas carencias para adaptarse a las nuevas necesidades son evidentes y, por otra, el de la legislación territorial, tan general y abstracta que pocas de las propuestas que contienen los planes territoriales -como las áreas de oportunidad de los planes de ámbito subregional- han llegado a desarrollarse y ejecutarse.

En nuestra humilde opinión, el legislador andaluz ha perdido una oportunidad sin igual para, en esa apuesta que dice hacer por la gestión territorial, no sólo haber incluido un instrumento a tal fin, como hace, sino haberlo dotado del régimen jurídico preciso y desarrollado para su implementación pero, a su vez, también por haber aprovechado una figura como las áreas de oportunidad, ya previstas en numerosos POTS de la Comunidad Autónoma, como mecanismo para poder hacer efectiva la gestión territorial. Y razón no le falta cuando señala el legislador que no han llegado a desarrollarse ni ejecutarse, ahora bien, a la luz de esta afirmación parecen adecuados algunos matices. Se parece obviar el momento en que aparecen las áreas de oportunidad en Andalucía, en plena explosión de lo que se vino a llamar burbuja inmobiliaria, con lo que en términos temporales poco o nulo interés tenía no solo su desarrollo, sino cualquier tipo de desarrollo. Por otro lado, se está ante una figura muy adecuada y coherente con lo que se entiende por gestión territorial pero sin dejar de reconocer lo anterior, se ha de ser consciente de que uno de sus mayores óbices vino dado precisamente por la falta de un adecuado desarrollo normativo y por dotarla de mecanismos que, desde la propia ordenación territorial y sin tener que recurrir, como es habitual, al urbanismo, posibilítase su ejecución. Todo ello ha sido obviado y con ello, insistimos, se entiende que se ha perdido una oportunidad excelente para desarrollar e implementar de manera efectiva la gestión territorial en Andalucía, como parece es la intención del legislador ya que se está ante una de las pocas Comunidades Autónomas, junto con Aragón, que de manera novedosa se encarga de regular la gestión territorial.

5. CONCLUSIONES

En síntesis, la escasa, no ya implementación sino incluso regulación que la gestión territorial tiene en nuestro país, nos lleva a la conclusión de que se está ante una cuestión muy precisada de investigación y de aportaciones que

coadyuven a su desarrollo lo que pasa, en primer lugar, por su incorporación en la normativa, en segundo lugar, la creación de los instrumentos de gestión territorial con la denominación por la que se opte y, fundamental, y en tercer lugar, la puesta en marcha de dicha gestión territorial, ejecutando y llevando a cabo las previsiones contenidas en los instrumentos de gestión territorial.

Se lleva décadas tratando de lograr una efectiva ordenación territorial, hacer de la misma una política pública que dé respuesta a los objetivos que de partida predicaba, y que en buena medida ya venían perfilados por la Carta Europea de Ordenación del Territorio en el año 1983: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; la mejora de la calidad de vida; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; o la utilización racional del territorio²³. Todo ello pasa, por articular la ordenación del territorio de manera que pueda articular un territorio en el que el reequilibrio social, económico y ambiental, junto a la cohesión o la propia vertebración territorial, dejen de ser el “anhelado deseado” de esta función pública y pasen a convertirse en el objetivo al que la misma da respuesta. La misma, se entiende, es la meta de la ordenación del territorio y, como cualquier función pública, debe estar, no ya orientada, sino que se encuentra obligada a dar respuesta a ello.

Ahora bien, señalado lo anterior en coherencia con lo expuesto a lo largo del presente trabajo, parece muy necesario -y, si se quiere, necesario y urgente- replantear y reformular las propias formas en que se viene postulando la ordenación del territorio, ampliando miras y avanzando en la misma. Es fundamental, en la medida en que constituye el primer paso, planificar el territorio pero, insistimos, planificación territorial no es, ni por asomo, ordenación territorial, ello debe complementarse con otras etapas propias e independientes, aunque inexorablemente unidas y en coherencia, con la primera. Solo de esta forma se conseguirá, por fin, alcanzar la completa puesta en marcha de la ordenación territorial en nuestro país y, con ello, lograr, como es de esperar, los objetivos que la misma presenta desde sus inicios. O no. Pero la única forma de conocerlo es completar el desarrollo de esta función pública y abandonar de una vez por todas el estancamiento en el que desde hace décadas se encuentra, avanzar, ampliar las miras, reformular lo que sea preciso y, ello pasa, a nuestro humilde entender, como venimos reiterando por formular y

²³ No ha de olvidarse que el territorio es la base sobre la que se desarrollan y tienen lugar otras tantas políticas públicas, y todas ellas han de apuntar en el mismo sentido. Son múltiples como se indicaba. Solo a modo de ejemplo de otros tantos que se podrían referenciar, así se manifiesta en la obra de la profesora ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios. *Minería y comunidades autónomas: Territorio, sostenibilidad y energía. Especial referencia a Galicia, Baleares y Andalucía*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024.

articular una verdadera y efectiva gestión territorial, ese ha de ser el reto en el que se centre la ordenación del territorio en la actualidad.

6. BIBLIOGRAFÍA

AGOUEÉS MENDIZÁBAL, Carmen. La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 79, 2007, pp. 357-400.

GARCÍA-LEONARDO TOBARRA, Eduardo. Análisis de la evolución legislativa (de la escala valenciana a la europea) en relación con el desarrollo territorial sostenible. En FARINÓS DASI, Joaquín (coord.). *Informe sobre la evolución y la situación territorial de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Universitat de Valencia, 2019, pp. 23-88.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. El conflicto competencial de la ordenación del territorio, en FARINÓS i DASÍ, Joaquín y ROMERO GONZÁLEZ, Joan (coord.) *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Gijón: Trea, 2004, pp. 109-124.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. La Ordenación del Territorio: Régimen Jurídico. *Derecho & Sociedad*, n. 59, 2022, pp. 1-33.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano y VERA JURADO, Diego José. La ordenación del territorio: algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia. *Revista Jurídica de Navarra*, n. 40, 2005, pp. 163-202.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*. Thomson Reuters Aranzadi, 1995.

ORTEGA MORENO, Ildefonso. *Ordenación del territorio: Alternativas de gestión y organización de la Costa del Sol Occidental*. Barcelona: Atelier, 2024.

RANDO BURGOS, Esther. *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Madrid: Iustel, 2019.

RANDO BURGOS, Esther. *Régimen jurídico de la Gestión Territorial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

RANDO BURGOS, Esther. *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública. Junta de Andalucía, 2020.

PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Marcial Pons, 1998.

PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras*. *Revista de Administración Pública*, n. 147, 1998, pp. 97-138.

ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios. *Minería y comunidades autónomas: Territorio, sostenibilidad y energía. Especial referencia a Galicia, Baleares y Andalucía*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024.

COMENTARIOS

Thomas Sebastián Recalde Moncayo; Andrés Martínez-Moscoso

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de noviembre de 2024

**LA COSTUMBRE INTERNACIONAL COMO PRECEDENTE EN
LOS CURSOS DE AGUAS INTERNACIONALES: CASO AGUAS
DEL SILALA. CHILE V. BOLIVIA**

INTERNATIONAL CUSTOM AS A PRECEDENT IN
INTERNATIONAL WATER COURSES: CASE SILALA WATERS.
CHILE V. BOLIVIA

Autor: Thomas Sebastián Recalde Moncayo, miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad San Francisco de Quito (Ecuador)

Autor: Andrés Martínez-Moscoso, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Profesor Titular de la Universidad San Francisco de Quito (Ecuador)

Fecha de recepción: 08/10/2024

Fecha de modificación: 25/10/2024

Fecha de aceptación: 05/11/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00388>

Resumen:

El trabajo estudió los parámetros utilizados por la Corte Internacional de Justicia en el caso de las aguas del Silala que enfrentó a Chile y Bolivia. Para lo cual se usaron tanto los principios del Derecho Internacional del Agua, así como los desarrollados por este alto tribunal de justicia respecto a los cursos de agua internacional. Se determinó el rol que tuvo la costumbre internacional para la resolución de la controversia, así como la necesidad de un mayor desarrollo de los principios derivados de la costumbre internacional para casos análogos

en el futuro, todo lo cual permitirá una mayor optimización y preservación de las cuencas transfronterizas.

Abstract:

The paper studied the parameters used by the International Court of Justice in the Silala water case between Chile and Bolivia. For this purpose, the principles of International Water Law were used, as well as those developed by this high court of justice with respect to international watercourses. The role played by international custom in the resolution of the controversy was determined, as well as the need for further development of the principles derived from international custom for similar cases in the future, all of which will allow for greater optimization and preservation of transboundary basins.

Palabras clave: Derecho del Agua. Corte Internacional de Justicia. Cursos de agua internacional. Derecho Internacional. Silala.

Keywords: Water law. International Justice Court. International water courses. International Law. Silala.

Índice:

1. Introducción
2. Teorías relativas a los cursos de aguas internacionales
3. Principios de los cursos de agua internacional
 - 3.1. Uso equitativo y razonable
 - 3.2. La prohibición de causar daño sensible
 - 3.3. La obligación de cooperar entre Estados
 - 3.4. La obligación de notificar y consultar
 - 3.5. La soberanía de los Estados
4. Marco integrador de los principios de gobernanza hídrica
5. Estudio de la jurisprudencia de las aguas del Silala
 - 5.1. Argumentos y peticiones de Chile
 - 5.2. Reconvenções presentadas por Bolivia
6. Comentarios a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia
7. Conclusión
8. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Theories relating to international watercourses
3. Principles of international watercourses
 - 3.1. Equitable and reasonable use
 - 3.2. The prohibition of causing significant harm
 - 3.3. The obligation to cooperate between States
 - 3.4. The obligation to notify and consult
 - 3.5. Sovereignty of States
4. The integrative framework of the principles of water governance
5. Study of the jurisprudence of the waters of the Silala
 - 5.1. Arguments and petitions of Chile
 - 5.2. Counterclaims presented by Bolivia
6. Comments on the Judgment of the International Court of Justice
7. Conclusion
8. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

Más del 40% de la población mundial vive en cuencas transfronterizas, esto significa que, parte de sus fronteras se encuentran compartidas con otros Estados, a través de un cuerpo de agua: río, lago, aguas subterráneas, entre otros. En cifras, tenemos que por lo menos, 260 cursos de aguas internacionales y un centenar de lagos, entre los que se incluyen estados que comparten acuíferos subterráneos.

Sin embargo, las disputas a consecuencia de la gobernanza de las cuencas transfronterizas han estado presentes en los diferentes continentes, y América Latina no ha sido la excepción, en casos en los cuales la Corte Internacional de Justicia, CIJ, ha tenido que intervenir, por ejemplo entre Costa Rica y Nicaragua¹, y Argentina y Uruguay².

Uno de los últimos casos resueltos por la CIJ, fue el de diciembre de 2022, relativos a la controversia que enfrentó a Chile y Bolivia, respecto al régimen

¹ Sobre la disputa transfronteriza entre Costa Rica y Nicaragua, véase la decisión de la Corte Internacional de Justicia, [Dispute regarding Navigational and Related Rights](#) (Costa Rica v. Nicaragua) – ICJ. (Fecha de último acceso 16-09-2024).

² Sobre los problemas relativos a los vertimientos en el río Uruguay, véase la decisión de la Corte Internacional de Justicia, [Pulp Mills on the River Uruguay](#) (Argentina v. Uruguay) – ICJ. (Fecha de último acceso: 1-10-2024).

jurídico de las aguas del Silala³. El problema se centró en que, si acaso este cuerpo hídrico, debía ser tratado o no bajo el régimen de un curso internacional del agua, al amparo de las reglas del Derecho Internacional Público⁴.

Según lo establece la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 1997, un curso de agua internacional, se trata de todo “Sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituye un conjunto unitario y normalmente fluye a una desembocadura común, alguna de cuyas partes se encuentra en un Estado distinto”.

Esta disputa inició, debido a las diferencias que existen entre los gobiernos de estos países fronterizos, entre otras, por la solicitud de Bolivia, de su reivindicación a la salida al mar.

En ese momento (2016), el entonces presidente Evo Morales, amenazó a Chile con la posibilidad de iniciar procesos legales para reclamar un pago o compensación por el uso de las aguas del Río Silala, por parte de las regiones chilenas, pues lo consideraba como un canal artificial. No obstante, Chile contrató, y se anticipó, proponiendo una demanda ante la CIJ, con el propósito de que se dirima, el régimen jurídico del Río Silala.

2. TEORÍAS RELATIVAS A LOS CURSOS DE AGUAS INTERNACIONALES.

Existen múltiples teorías que han reflejado la evolución del Derecho Internacional del Agua, las cuales se fundamentan en: la soberanía territorial absoluta, la integridad territorial absoluta y la soberanía territorial limitada que recoge el concepto de la comunidad de intereses⁵.

Inicialmente, se encuentra la teoría de la soberanía territorial absoluta, la cual sostiene que los Estados tienen un poder exclusivo y completo respecto al uso y modificación de los cursos de aguas sin considerar la afectación al territorio o

³ Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala (Chile v. Bolivia) - ICJ

⁴ Sobre la controversia entre Chile y Bolivia, a propósito de las aguas del Silala, véase KEBBEW, Tadesse M., [Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala \(Chile v Bolivia\): Is the International Court of Justice falling short?](https://doi.org/10.1111/reel.12513), RECIEL, 1 de julio de 2023, <https://doi.org/10.1111/reel.12513> (Fecha de último acceso: 6-10-2024).

⁵ GJØRTZ HOWDEN, Julie, *The Community of Interest Approach in International Water Law: A Legal Framework for the Common Management of International Watercourses* (Brill | Nijhoff, 2020).

al uso de otros Estados ribereños⁶. Esta teoría faculta a los Estados aguas arriba a abusar de su posición geográfica, usando las aguas de forma que violentan los derechos de los Estados aguas abajo. Debido a esto, aquella teoría tiene problemas en su aceptación por el Derecho Internacional ya que está en contra de los principios como uso equitativo razonable, cooperación internacional y demás del régimen jurídico de los cursos de aguas internacionales⁷.

Por otro lado, la teoría integridad territorial absoluta, la cual se contrapone totalmente a la anterior, estableciendo que los Estados que planeen utilizar un curso de agua internacional en una manera que pueda afectar el territorio de otro Estado ribereño, deberán buscar el consentimiento de los Estados ribereños del curso compartido antes de ejecutar tal uso⁸. Esta teoría estaría siendo soportada en que los Estados aguas abajo tienen derecho al flujo natural del curso de agua. Por lo que, el Estado aguas abajo tendría un derecho de veto que restringiría los derechos del Estado aguas arriba, lo cual no ayuda a la celebración de acuerdos entre Estados y se haría imposible en la práctica con respecto a la realidad de los cursos de aguas internacionales⁹.

Ambas teorías absolutorias son contrarias al aspecto fundamental de la soberanía igualitaria de los Estados. Siendo consideradas anárquicas legalmente, ya que promueven derechos de un Estado a costa de los derechos de otros Estados ribereños¹⁰.

No obstante, se logró un punto medio sin condicionar a los estados por su posición geológica en la evolución de este régimen jurídico¹¹, el cual prevalece en el Derecho Internacional del agua, la soberanía territorial limitada. Esta teoría parte de la base de que cada Estado utilice el curso de agua internacional dentro de su territorio, pero este uso es limitado por principios como no perjudicar el derecho al uso equitativo y razonable y no causar daño a otros Estados

⁶ GJØRTZ HOWDEN, Julie, *The Community of Interest Approach in International Water Law: A Legal Framework for the Common Management of International Watercourses*.

⁷ BECERRA, Dayana, “[Teorías aplicables a la protección ambiental de los recursos hídricos compartidos internacionalmente](#)”, *Via Inveniendi Et Iudicandi* 17, n.º 1 (1 de enero de 2022), 124-148.

⁸ GJØRTZ HOWDEN, Julie, *The Community of Interest Approach in International Water Law: A Legal Framework for the Common Management of International Watercourses*.

⁹ BECERRA, Dayana, “[Teorías aplicables a la protección ambiental de los recursos hídricos compartidos internacionalmente](#)”.

¹⁰ GJØRTZ HOWDEN, Julie, *The Community of Interest Approach in International Water Law: A Legal Framework for the Common Management of International Watercourses*.

¹¹ Dayana Becerra, “[Teorías aplicables a la protección ambiental de los recursos hídricos compartidos internacionalmente](#)”.

ribereños. Basada en la equidad de la soberanía de todos los Estados ribereños¹², reconociendo la existencia de una comunidad de intereses frente al curso de agua internacional. Debido a que esta teoría fundamenta los principios de este régimen jurídico¹³, es reconocida como una muestra de la evolución de la costumbre internacional respecto a la materia¹⁴.

Continuando, el Derecho Internacional del Agua ha progresado como un cuerpo de principios consuetudinarios que han sido recogidos en instrumentos internacionales como la Convención de Helsinki y la Convención de 1997¹⁵. La importancia de la costumbre internacional dentro de este régimen jurídico es vital, ya que las convenciones sobre la materia no siempre son ratificadas por los Estados ribereños, con la respectiva ausencia de norma. La fuente de derecho aplicable es la costumbre internacional, como en el presente caso de estudio.

Por lo que, la soberanía territorial limitada es la teoría que se escogió para sustentar este trabajo, a través de los principios consuetudinarios del régimen jurídico y determinar qué parámetros dejó la CIJ para el régimen jurídico de cursos de aguas internacionales en su sentencia del caso sobre el estatus y uso de las aguas del Silala, decisión en la cual, este alto tribunal utilizó la costumbre internacional como fuente de derecho, ya que ningún estado había ratificado la Convención de 1997.

3. PRINCIPIOS DE LOS CURSOS INTERNACIONAL DE AGUAS

A continuación, se estudian los principios del régimen internacional de cursos de aguas relevantes al caso, estos se encuentran en la Convención de 1997¹⁶, los cuales son: el uso equitativo y razonable, la prohibición de causar daño sensible, la obligación de cooperar entre Estados y la obligación de notificar y consultar.

¹² GJØRTZ HOWDEN, Julie, *The Community of Interest Approach in International Water Law: A Legal Framework for the Common Management of International Watercourses*.

¹³ BERNEX, Nicole, COLOM DE MORAN, Elisa, GARCÍAN PACHÓN, María del Pilar, HANKTE DOMAS, Michael Hantke, LÓPEZ, Alexandre, PINTO, Mauricio Pinto y SÁNCHEZ, Juan Carlos, “La política de los cursos de aguas internacionales” en [El derecho internacional de aguas en América latina manual de capacitación](#), ed. de Oliver Lane (2016), 15-27.

¹⁴ SANDS, Philippe, PEEL, Jacqueline, FABRA, Adriana, MACKENZIE, Ruth, *Principles of International Environmental Law* (Cambridge University Press, 2018).

¹⁵ GJØRTZ HOWDEN, Julie, *The Community of Interest Approach in International Water Law: A Legal Framework for the Common Management of International Watercourses*.

¹⁶ Sobre la regulación internacional de los cursos internacionales de agua, véase: [Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación](#), 21 de mayo 1997 (Fecha de último acceso: 17-09-2024).

También existen principios y conceptos relevantes al estudio como la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales y la gobernanza hídrica, que para efectos de este trabajo será un marco integrador de los principios.



Gobernanza hídrica¹⁷ y los principios de la Convención de 1997¹⁸.

3.1. Uso equitativo y razonable

Este involucra a los Estados que sean responsables de la asignación óptima y sostenible del recurso hídrico compartido, teniendo en cuenta los intereses de los otros Estados ribereños¹⁹. Este es el principio central del Derecho Internacional del Agua²⁰. La teoría que adopta este concepto es la de la soberanía territorial limitada la cual sostiene que, cada Estado puede hacer un uso equitativo y razonable de las aguas que fluyen dentro de su territorio, mientras este uso no vulnere al derecho del uso equitativo y razonable de otros

¹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, [Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE](#)-, Adoptados por el Comité de Política de Desarrollo Regional de la OCDE, 11 de mayo de 2015, (Fecha de último acceso: 17-09-2024).

¹⁸ Convención de 1997.

¹⁹ MESHEL, Tamar, "The Silala Judgment and the Duty to Cooperate in Customary International Water Law," *Wyoming Law Review* 23, n.º 2 (2023), 51-71.

²⁰ DELLAPENNA, Joseph W, "The Dispute over the Status and Use of the Silala River (Chile v. Bolivia): The International Court of Justice Again Declines to Apply International Water Law," *Wyoming Law Review* 23, n.º 2 (2023), 73-102.

Estados ribereños²¹. El desarrollo histórico de este principio culminó en el reconocimiento del carácter consuetudinario de este²² como una obligación sustantiva²³.

El uso equitativo y razonable está descrito en la Convención de 1997²⁴, en el art. 5 se define este principio y se identifican dos objetivos: un modelo óptimo y sostenible. La optimización se entiende como la maximización de beneficios para todos los Estados ribereños del recurso hídrico. Por otro lado, la sostenibilidad involucra la necesidad de una gestión conjunta del recurso hídrico, considerando los aspectos ambientales, sociales y económicos del uso del agua²⁵. También se reconoce la necesidad de cooperación entre los Estados para la protección y aprovechamiento del recurso hídrico compartido. En la presente Convención se describen los factores pertinentes para la eficacia del principio²⁶.

Las consecuencias de aplicar el principio solo pueden ser analizadas en cada caso individualmente, sin embargo, es necesario que exista una mínima cooperación internacional entre los Estados que comparten la cuenca hidrográfica para que se puedan efectivizar los objetivos del principio. De este modo el intercambio de información y datos entre los Estados es un pilar para eliminar el desconocimiento sobre el estado del curso de agua internacional²⁷.

3.2. La prohibición de causar daño sensible

Obliga a los Estados a mantener una debida diligencia cuando un Estado ribereño haga uso de un curso de agua internacional en sus territorios, estos

²¹ DELLAPENNA, Joseph W, "[The Dispute over the Status and Use of the Silala River \(Chile v. Bolivia\): The International Court of Justice Again Declines to Apply International Water Law](#)".

²² MOREIRA BAHÍA, Amael Notini, "[O direito dos cursos d'água internacionais e o caso Silala: Aplicações do princípio do uso equitativo de recursos compartilhados e do princípio da cooperação](#)", *Revista Catalana de Dret Ambiental* 12, n.º 2 (2021), 1-33.

²³ MESHEL, Tamar, "[The Silala Judgment and the Duty to Cooperate in Customary International Water Law](#)".

²⁴ Artículo 5, Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación, 1997.

²⁵ MOREIRA BAHÍA, Amael Notini, "[O direito dos cursos d'água internacionais e o caso Silala: Aplicações do princípio do uso equitativo de recursos compartilhados e do princípio da cooperação](#)".

²⁶ Artículo 6, Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación, 1997

²⁷ MOREIRA BAHÍA, Amael Notini, "[O direito dos cursos d'água internacionais e o caso Silala: Aplicações do princípio do uso equitativo de recursos compartilhados e do princípio da cooperação](#)".

estarán obligados a tomar todas las medidas apropiadas para prevenir causar un daño sensible a otros Estados ribereños²⁸.

La Convención de 1997 contiene la obligación de no causar daño y añade a lo anteriormente establecido que, sí a pesar de ello igual se causaren daños sensibles a otro Estado, el Estado que cause los daños en caso de que no haya acuerdo respecto a esa situación, deberá tomar medidas apropiadas respecto a los artículos sobre el uso equitativo y razonable para la eliminación o mitigación de tales daños. En el mismo caso, se deberá examinar la cuestión para indemnizar los daños causados²⁹.

El principio de no causar daño sensible dicta por descarte que, se permite el daño que no sea sensible. Para esto se deben considerar los distintos puntos de vista que en resumen muestran que: la protección al Estado débil del daño infligido por un Estado con más poder es un deber, para lo cual hay que determinar con claridad la identidad del Estado que causó el daño y la inexistente tolerancia a la contaminación³⁰.

Algo remarcable sobre este principio es que se formuló para aplicarse únicamente entre Estados que comparten el mismo recurso hídrico. No obstante, este principio se expandió con el reconocimiento del derecho humano al agua, el cual establece que el ser humano tiene derecho a tomar agua limpia y de calidad³¹. La Asociación de Derecho Internacional, remarca que en el contexto de Derecho Internacional Ambiental el principio de no causar daño sensible aplica tanto, en relaciones entre Estados, así como respecto a la entre Estados e individuos que residan en el Estado afectado o en el Estado causante del daño³². En el caso de las aguas del Silala, la aplicación del principio se limitó a la relación entre Estados³³. La CIJ declaró este principio como una obligación sustantiva³⁴.

²⁸ SPIJKERS, Otto, "[The No Significant Harm Principle and the Human Right to Water](#)", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 20, n.º 4 (2020): 699-712.

²⁹ Artículo 7, Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación.

³⁰ DELLAPENNA, Joseph W, "[The Dispute over the Status and Use of the Silala River \(Chile v. Bolivia\): The International Court of Justice Again Declines to Apply International Water Law](#)".

³¹ SPIJKERS, Otto, "[The No Significant Harm Principle and the Human Right to Water](#)".

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ MESHEL, Tamar, "[The Silala Judgment and the Duty to Cooperate in Customary International Water Law](#)".

3.3. La obligación de cooperar entre Estados

Este principio se relaciona con la gestión y uso de manera pacífica del curso de agua internacional entre varios actores y sectores con la finalidad de un objetivo común buscando beneficios para todos. Esta obligación se configuró como una norma consuetudinaria junto al uso equitativo y razonable, la prohibición de causar daños sensibles, constituyendo las normas básicas del derecho de los cursos de aguas internacionales que limitan la soberanía de los Estados ribereños y constituyen una base de la comunidad de intereses³⁵.

El principio se reflejó en la Convención de 1997, la cual establece los principios como el de la igualdad soberana, integridad territorial, provecho mutuo y buena fe, los cuales se cumplirán con la finalidad de la utilización óptima y protección adecuada del curso de agua internacional. También manifiesta que los Estados parte del recurso compartido considerarán establecer un tipo de gestión conjunta para facilitar la cooperación internacional³⁶.

La importancia sobre el principio del deber de cooperar es vital, ya que sin este no se pueden trabajar con efectividad el resto de los principios como el de notificar y consultar, el uso equitativo y razonable o prevenir daños sensibles al curso de agua internacional³⁷. La CIJ estableció a este principio como una obligación procedimental³⁸.

3.4. La obligación de notificar y consultar

Esta obligación consuetudinaria considerada procedimental, es explicada como una herramienta mediante la cual se deben establecer mecanismos de comunicación entre los Estados para obtener información de las medidas proyectadas que puedan causar un daño sensible o cuando el recurso hídrico compartido se encuentre en una situación de emergencia. Estas comunicaciones se efectúan dentro de la cooperación entre Estados. La función de esta medida es para obtener información de lo que está sucediendo en el recurso hídrico compartido dentro del territorio de otro Estado ribereño³⁹.

³⁵ MOVILLA PATEIRO, Laura, [El Derecho Internacional Del Agua: Los Acuíferos Transfronterizos](#) (España: J.M Bosch, 2014).

³⁶ Artículo 8, Convención 1997.

³⁷ CHONG, Agnes, "[Silala River Case: The Equitable Utilization Right and the Issues of Water Commodification and Artificial Flows](#)", *Wyoming Law Review* 23, n.º 2 (2023): 129-150.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ MOVILLA PATEIRO, Laura, [El Derecho Internacional Del Agua: Los Acuíferos Transfronterizos](#).

En la Convención de 1997, las medidas proyectadas son tratadas a partir de nueve artículos, que regulan con detalle el procedimiento. La base del artículo manifiesta que, un Estado antes de que ejecute o permita la ejecución de algún tipo de actividades, debe notificar oportunamente al otro Estado con datos técnicos e información disponible, incluyendo el informe de impacto ambiental respectivo, para que el Estado notificado evalúe qué efecto causará tal actividad.

No obstante, si los Estados no se ponen de acuerdo sobre los posibles efectos, se deberán celebrar consultas entre estos, y si es necesario negociar con la finalidad de llegar a una solución equitativa con la participación de un órgano independiente que pueda determinar los hechos de la evaluación imparcialmente⁴⁰.

La CIJ declaró la obligación de notificar y consultar como vitales, debido a que los recursos hídricos compartidos solo pueden ser protegidos por la cercanía a la información de todo el recurso hídrico y cooperación internacional⁴¹.

La CIJ manifestó en sus precedentes que la costumbre internacional de este principio se refleja en la obligación de notificar y consultar respecto a medidas o actividades que puedan causar un daño sensible transfronterizo⁴².

3.5. La soberanía de los Estados

El Derecho Internacional Ambiental ha evolucionado en el contexto de dos objetivos fundamentales: el primero, relativo a que los Estados tienen soberanía sobre sus recursos naturales, y, el segundo respecto a su obligación de no causar daño al medio ambiente⁴³. En la declaración de Río⁴⁴ y la de Estocolmo⁴⁵ se reconoció el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus propios recursos naturales en concordancia con las políticas ambientales y de desarrollo, se señaló además que, existe la obligación de que las actividades realizadas dentro de su territorio no causen daños al medio ambiente y no causen daños a terceros Estados.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ MESHEL, Tamar, "[The Silala Judgment and the Duty to Cooperate in Customary International Water Law](#)".

⁴² [Case concerning the status and use of the Silala river, Chile v. Bolivia, International Court of Justice](#).

⁴³ SANDS, Philippe et al, *Principles of International Environmental Law*.

⁴⁴ Principio 2, Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, 14 de junio 1992.

⁴⁵ Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 16 de junio de 1972.

La soberanía se entiende como la jurisdicción exclusiva que mantienen los Estados dentro de su territorio e independencia del control de otros Estados o entidades en asuntos externos a su jurisdicción⁴⁶.

Para desarrollar el principio conforme los cursos de aguas internacionales, se entiende que los Estados ejercen su soberanía sobre los recursos hídricos que se encuentran en su territorio; la soberanía se ve limitada cuando el recurso hídrico es compartido por más Estados para conciliar los intereses de todos, principalmente esto se garantiza con la aplicación de los principios de uso equitativo y razonable, prohibición de causar daños sensibles, notificar y consultar frente a medidas que puedan causar un daño sensible transfronterizo y la cooperación internacional entre los Estados ribereños⁴⁷. Como se manifestó previamente, la soberanía territorial limitada es una regla de la costumbre internacional⁴⁸, que busca que los derechos soberanos sean compatibles en una comunidad de intereses⁴⁹.

4. MARCO INTEGRADOR DE LOS PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA HÍDRICA

La gestión del agua dulce tanto subterránea como superficial es uno de los factores más preocupantes a nivel mundial⁵⁰. La gobernanza hídrica hace frente a los desafíos actuales y futuros con la creación de políticas públicas orientadas a objetivos medibles, y en base a una atribución de competencias a autoridades que están sometidas a una supervisión y evaluación constante⁵¹.

La gobernanza hídrica goza de principios reconocidos por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, entre estos se encuentran: la legitimidad, la transparencia, la rendición de cuentas, los derechos humanos, el

⁴⁶ MORENO G, Luis, *Derecho territorial*, 2 ed, (Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, 2004).

⁴⁷ MOVILLA PATEIRO, Laura, [*El Derecho Internacional Del Agua: Los Acuíferos Transfronterizos*](#).

⁴⁸ DELLAPENNA, Joseph W, "[The Dispute over the Status and Use of the Silala River \(Chile v. Bolivia\): The International Court of Justice Again Declines to Apply International Water Law](#)".

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE-, Adoptados por el Comité de Política de Desarrollo Regional de la OCDE, 11 de mayo de 2015.

⁵⁰ Convención de 1997.

⁵¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE-, Adoptados por el Comité de Política de Desarrollo Regional de la OCDE, 11 de mayo de 2015.

⁵¹ Convención de 1997.

estado de derechos y el carácter incluyente. Tales principios buscan la efectividad, la eficiencia, la confianza y participación dentro de la gestión sostenible, la creación de políticas públicas y la garantía de la inclusión a través del mecanismo de la democracia y equidad de la sociedad⁵².

La finalidad de esta herramienta es mejorar los sistemas para gestionar las distintas presentaciones del agua de forma integral, sostenible e incluyente con respecto a precios y espacios de tiempo razonables⁵³.

En este trabajo, se usó la gobernanza hídrica como un marco integrador, por el cual, los Estados bajo su propia soberanía dentro del recurso hídrico compartido pueden integrar los principios procedimentales y sustantivos consuetudinarios usando políticas públicas en sus territorios para gestionarlo, cooperando entre los países para garantizar un uso equitativo y razonable entre los dos Estados, notificando y consultando sobre medidas que podrían tener un daño sensible y manteniendo una debida diligencia para no ocasionar daños transfronterizos a Estados ribereños.

5. ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA DE LAS AGUAS DEL SILALA

Las aguas del río Silala, constituyen un arroyo que nace desde manantiales en zonas áridas del altiplano boliviano, fluyendo nueve kilómetros en su recorrido total. Los tres primeros kilómetros lo hace dentro del territorio del Estado Plurinacional de Bolivia antes de cruzar a Chile. Mientras que, en territorio chileno se une con el río San Pedro, y desemboca en el río Loa para finalmente terminar en el Océano Pacífico⁵⁴.

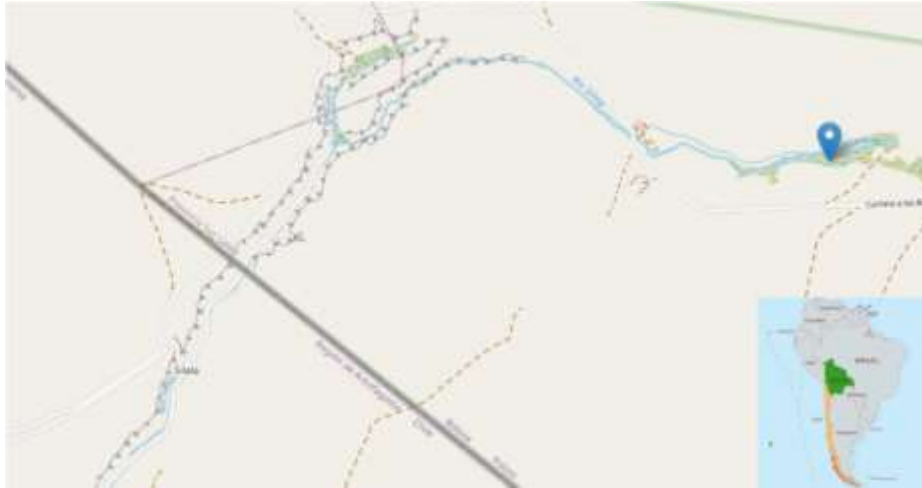
⁵² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE-, Adoptados por el Comité de Política de Desarrollo Regional de la OCDE, 11 de mayo de 2015.

⁵² Convención de 1997.

⁵³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE-, Adoptados por el Comité de Política de Desarrollo Regional de la OCDE, 11 de mayo de 2015.

⁵³ Convención de 1997.

⁵⁴ DELLAPENNA, Joseph W, "[The Dispute over the Status and Use of the Silala River \(Chile v. Bolivia\): The International Court of Justice Again Declines to Apply International Water Law](#)".



*Ubicación de la disputa sobre las aguas del Silala*⁵⁵

Durante años, Bolivia y Chile, otorgaron concesiones respecto al uso de las aguas provenientes del Silala. La primera, en 1906 fue realizada a favor de la empresa conocida como “Antofagasta and Bolivia Railway Company Limited”, FCAB, el objeto de esta concesión otorgada por el gobierno chileno fue el de incrementar el flujo de agua potable en la ciudad de Antofagasta. En 1908, Bolivia también entregó una concesión a favor de FCAB con el objeto de abastecer las locomotoras que operaban los rieles del área de Antofagasta y La Paz⁵⁶.

La FCAB en 1909, construyó en territorio boliviano una toma de agua cerca de la frontera, un año después se puso en operación esta tubería con el propósito de llevar agua hasta los depósitos de FCAB en Chile. En 1928, las construcciones de FCAB siguieron con la creación de los canales en territorio boliviano. Los cuales generaron una doble interpretación.

La primera que, la canalización fue con el propósito de aumentar el flujo de las aguas superficiales del Silala hacia Chile, y por otro lado el de Chile que, manifestó que se debió a razones sanitarias, para evitar la contaminación del agua potable y evitar las crías de insectos.

⁵⁵[Case concerning the status and use of the Silala river, Chile v. Bolivia, International Court of Justice, Judgment.](#)

⁵⁶ DELLAPENNA, Joseph W, “[The Dispute over the Status and Use of the Silala River \(Chile v. Bolivia\): The International Court of Justice Again Declines to Apply International Water Law](#)”.

Para finalizar en 1942, se construyó una segunda toma con otra tubería en territorio de Chile, igualmente cerca de la frontera entre ambos Estados⁵⁷.

En 1966, el Ministerio del Exterior de Bolivia, realizó una rueda de prensa en la que respondió a artículos de prensa acerca de una supuesta desviación por parte de Chile a las aguas del Silala. En esa alocución, el Ministerio utilizó un informe técnico creado por la Comisión Nacional de Soberanía de Fronteras que, declaró que las aguas del Silala, se originan en territorio boliviano y fluyen a territorio de Chile. En tal comunicado también, se desestimó el anuncio del desvío de agua por parte Chile, lo cual se había confirmado en trabajos de la Comisión Mixta de Fronteras en los años 1992, 1993 y 1994.

Para terminar, el Ministro incluyó esta cuestión en el programa bilateral, debido a que Chile había usado las aguas del Silala por años a costa de Bolivia⁵⁸.

El 14 de mayo de 1997, Bolivia revocó y anuló la concesión de FCAB para explotar las aguas del Silala. Esta anulación se debió a que el motivo del objeto desapareció, pues las locomotoras a vapor ya no estaban operativas.

En un Decreto Supremo que, se evidenció que, el aprovechamiento indebido de las aguas del Silala y que este obrar fue ajeno a la concesión de sus usos otorgados, con el consecuente perjuicio para los intereses de Bolivia, contrariando lo establecido en su Constitución. El asunto del régimen jurídico del Silala y el carácter de sus aguas, han sido un punto de discordia entre estos países fronterizos. Por lo que Chile, el 6 de junio de 2016 presentó una petición formal para su resolución ante la CIJ⁵⁹.

⁵⁷ [Case concerning the status and use of the Silala river, Chile v. Bolivia, International Court of Justice, Judgment.](#)

⁵⁸ [Case concerning the status and use of the Silala river, Chile v. Bolivia, International Court of Justice.](#)

⁵⁹ [Case concerning the status and use of the Silala river, Chile v. Bolivia, International Court of Justice.](#)



Línea de tiempo del caso de las aguas del Silala⁶⁰.

Las pretensiones de Chile fueron las de reconocer al Silala como un curso de agua internacional que se rige por el Derecho Internacional consuetudinario, al igual que reconocer el derecho de Chile a una utilización equitativa y razonable de estas aguas. Además que, se declare que Bolivia tiene la obligación de prevenir y controlar los daños al sistema del Silala por sus actividades y, por último, que se considere la obligación de Bolivia de notificar y consultar frente a medidas que puedan tener un efecto adverso en el uso y aprovechamiento de este recurso hídrico compartido⁶¹.

Las reconveniones de Bolivia fueron que, se reconozca su soberanía sobre los canales mejorados artificialmente que se encuentran en su territorio y la necesidad de establecer un acuerdo para cualquier tipo de entrega a Chile respecto al flujo mejorado artificialmente del Silala⁶².

La CIJ indicó que tanto Chile como Bolivia, no forman parte de la La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los usos de los cursos

⁶⁰ [Case concerning the status and use of the Silala river, Chile v. Bolivia, International Court of Justice.](#)

⁶¹ DELLAPENNA, Joseph W, “[The Dispute over the Status and Use of the Silala River \(Chile v. Bolivia\): The International Court of Justice Again Declines to Apply International Water Law](#)”.

⁶² [Case concerning the status and use of the Silala river, Chile v. Bolivia, International Court of Justice, Judgment.](#)

de agua internacionales para fines distintos de la navegación, ni de ningún otro tratado que rige la materia de la controversia.

En consecuencia, la CIJ declaró que los derechos y obligaciones aplicables son las normas establecidas en el Derecho Internacional consuetudinario. Tanto Chile como Bolivia, sostuvieron sus posiciones al amparo de la Convención de 1997 y en el Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional de 1994, que fue usado como base para la Convención de 1997. Por lo que, la CIJ utilizó estos cuerpos normativos para realizar un análisis sobre si las normas alegadas por los Estados reflejan la costumbre internacional aplicable al caso⁶³.

5.1. Argumentos y peticiones de Chile

La CIJ observó que los Estados en disputa tenían un consenso respecto a que, las aguas del Silala en su totalidad constituyen un curso de agua internacional conforme al Derecho Internacional consuetudinario y que la totalidad de las aguas, tanto las que fluyen de manera natural, así como aquellas que lo hace de manera artificial están sometidas al régimen de la costumbre internacional, por lo que la CIJ declaró que la petición de Chile ya no tenía objeto y no este alto Tribunal no estaba llamado a pronunciarse⁶⁴.

El primer parámetro determinado por la CIJ es que, las alteraciones o modificaciones que aumenten un caudal superficial de un curso de agua no condicionan su carácter de curso de agua internacional. Bajo un análisis a partir de los informes de los peritos del caso, se concluyó que, las aguas del Silala tanto superficiales como subterráneas, incluyendo las características particulares de los canales artificiales, constituyen un sistema unitario que fluye desde Bolivia a Chile para terminar en una desembocadura común. La CIJ declaró que las aguas del Silala constituyen un curso de agua internacional que queda sujeto en su totalidad al Derecho Internacional consuetudinario⁶⁵.

La CIJ recalcó que, en la costumbre internacional, no se excluye que se consideren las características únicas de cada curso de agua, al aplicar los principios de la costumbre internacional. Las características únicas de cada curso de agua son factores y circunstancias por considerar para evaluar y determinar cómo se efectiviza el uso equitativo y razonable del curso de agua internacional. En concordancia con la costumbre internacional y la

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

jurisprudencia de la CIJ, los Estados ribereños tienen un derecho común sobre el curso de agua internacional, sin importar sus particularidades⁶⁶.

Respecto al uso equitativo y razonable, el cual es el principio rector en esta materia, las partes aclararon que, sin importar la naturaleza de carácter natural o artificial de las aguas el principio del uso equitativo y razonable se aplica a la totalidad de las aguas. También las partes manifestaron que están de acuerdo con que ambas tienen el derecho al uso equitativo y razonable en virtud del Derecho Internacional consuetudinario⁶⁷.

Así también, Chile reconoció la soberanía de Bolivia frente a los caudales artificiales de las aguas del Silala, manifestando que Bolivia está facultada para dismantelar los canales y restaurarlos dentro de su territorio de conformidad con el Derecho Internacional⁶⁸.

Además, los Estados coincidieron en la obligación de prevenir los daños transfronterizos respecto al recurso hídrico. Manifestaron que esta es una obligación de medios y no de resultado que, requiere la notificación y consulta de información con otros Estados, incluyendo la evaluación del impacto ambiental⁶⁹.

Cabe recalcar que Bolivia exigía que el umbral se determine dentro del daño transfronterizo sensible, no obstante, en algunas declaraciones de Chile se puede interpretar que este exigía un umbral más bajo. La CIJ en búsqueda de aclaración respecto al umbral de aplicación para el daño transfronterizo, observó que Chile se refirió algunas veces al daño transfronterizo sin especificar el umbral, y a falta del desacuerdo frente al umbral del daño consideró que hay un acuerdo frente a las partes⁷⁰.

No obstante, la CIJ declaró que no existe prueba de un daño por parte de un Estado⁷¹, por lo que tampoco desarrolló la aplicabilidad de este principio con respecto a la debida diligencia para prevenir los daños sensibles transfronterizos.

La CIJ determinó que el estatus consuetudinario de este principio se debe notificar y consultar con respecto a medidas que puedan tener un daño sensible

⁶⁶ [Case concerning the status and use of the Silala river, Chile v. Bolivia, International Court of Justice, Judgment.](#)

⁶⁷ *Ibidem.*

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ *Ibidem.*

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ *Ibidem.*

transfronterizo, haciendo alusión a que la redacción de artículo 11 de la Convención de 1997, es muy amplia, mientras que, el artículo 12 de la Convención tampoco refleja una norma consuetudinaria, puesto a que esta es una norma más rigurosa a la obligación de notificar y consultar general contenida en la jurisprudencia de la CIJ⁷².

Por lo que para resolver este punto, la CIJ solo debió considerar la cuestión de que sí Bolivia habría llevado alguna actividad que pueda casuar un daño significativo transfronterizo en las aguas del Silala, puesto que Chile no alegó o sostuvo que Bolivia ha causado daño alguno en el desarrollo. La CIJ rechazó esta petición⁷³.

Sin embargo, la CIJ recalcó la intención de Bolivia de seguir cooperando con Chile para garantizar el uso equitativo y razonable de las aguas del Silala, e invitó a los Estados a tener consultas de manera permanente en concordancia con la cooperación para asegurar los derechos y la preservación de las aguas del Silala⁷⁴.

5.2. Reconvenciones presentadas por Bolivia

Bolivia pidió a la CIJ declarar su derecho sobre los canales artificiales de agua, específicamente para decidir si los mantenía y en qué medida. La CIJ consideró que las posiciones respecto a la controversia habían cambiado considerablemente a lo largo del proceso, por lo que observó que tanto Chile como Bolivia, estaban de acuerdo que, en aplicación del Derecho Internacional primaba el derecho soberano de Bolivia a decidir sobre el futuro de la infraestructura artificial. Y, que el ejercicio de este derecho debía ejercerse en cumplimiento de las obligaciones consuetudinarias aplicables al caso con respecto a los daños sensibles transfronterizos.

Por lo que, la CIJ declaró que no existe desacuerdo entre las partes y respecto a su función judicial solo puede pronunciarse sobre las controversias que aún existen al momento de dictar el fallo, por lo que la CIJ declaró que ya no existía objeto de controversia⁷⁵.

Además, Bolivia pidió declarar que cualquier solicitud de Chile respecto a la entrega del caudal que fue modificado artificialmente en el Silala, debe incluir una compensación a ser pagada por Chile y que está sujeto a la celebración de

⁷² *Ibidem.*

⁷³ [Case concerning the status and use of the Silala river, Chile v. Bolivia, International Court of Justice, Judgment.](#)

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ *Ibidem.*

un acuerdo entre las partes. La CIJ recordó a Bolivia que, solo puede pronunciarse con relación a casos concretos en los que exista una controversia actual, y no puede pronunciarse por situaciones hipotéticas. Por lo que rechazó esta petición⁷⁶.

Las opiniones separadas de los jueces Tomka, Charlesworth y Simma, declararon su desacuerdo con la decisión del caso, manifestando que la sentencia declarativa pudo haber proporcionado una contribución más valiosa al régimen jurídico, señalando que el estándar de convergir las posiciones entre los Estados para no emitir decisiones deja sin precedentes y es una posición muy vaga con respecto al trabajo de la CIJ; y, por último, se cuestionó, si la misma convergencia entre las posiciones de los Estados estaría creando un acuerdo que deja sin objeto a la CIJ para decidir⁷⁷.

Aunque la decisión dictaminó que, el hecho que Bolivia desmantele los canales artificiales dentro de su territorio, no afectará en el futuro el uso equitativo y razonable de Chile; esto se contrapone a la declaración respecto al uso equitativo y razonable de las aguas del Silala, sobre a todo acerca de los flujos ya sean naturales o artificiales, de manera que se puede inferir con base a esta declaración que, el derecho de Chile sería únicamente sobre los flujos naturales del Silala⁷⁸.

La CIJ también debilitó el contenido del deber de cooperar entre Estados ante la costumbre internacional, al mencionar que esta obligación no incluye el principio de notificar y consultar frente de las medidas proyectadas que puedan causar un efecto adverso y al no distinguir entre las obligaciones de la debida diligencia para prevenir daños sensibles y las obligaciones de cooperación diseñadas para identificar medidas proyectadas que puedan tener efectos adversos en el curso de agua internacional⁷⁹. Aquí cabe una crítica, pues la CIJ, si avanzó con respecto a la costumbre internacional, ya que como se analizó en párrafos anteriores, notificar y consultar frente a las medidas que puedan tener un efecto adverso, estaría de la mano con la teoría de integridad territorial absoluta. Lo cual se contrapone a la teoría consuetudinaria de la soberanía territorial limitada, la cual busca que todos los Estados concilien sus derechos en una comunidad de intereses.

⁷⁶ *Íbidem*.

⁷⁷ *Íbidem*.

⁷⁸ CHONG, Agnes, "[Silala River Case: The Equitable Utilization Right and the Issues of Water Commodification and Artificial Flows](#)".

⁷⁹ MESHEL, Tamar, "[The Silala Judgment and the Duty to Cooperate in Customary International Water Law](#)".

El problema sobre las futuras entregas sobre los canales artificiales del Silala para negociar entre los Estados acerca de la compensación y condiciones quedó sin resolución⁸⁰. La invitación de la CIJ a los Estados fue la de negociar acerca del uso de las aguas del Silala, particular que probablemente tome tiempo antes de que tenga efectos certeros⁸¹.

Por tercera vez en el mismo siglo, la CIJ tuvo la oportunidad de aclarar y desarrollar la costumbre internacional aplicable a los acuíferos transfronterizos. Las afirmaciones con respecto a los principios de la CIJ se consideran abstractas puesto a que lo hacen, sin decidir el fondo de la controversia previamente⁸². Los precedentes de este régimen evidenciaron que los jueces de la CIJ evitaron aplicar principios consuetudinarios a situaciones complejas y desafiantes. Una de las razones del problema es que la CIJ limitó la normativa a su propia jurisprudencia y a la aplicación de la Convención de 1997. La CIJ podría utilizar otros instrumentos internacionales con potenciales enseñanzas para aclarar y ampliar el alcance de los principios y el Derecho Internacional del Agua, como podrían ser con otras fuentes del Derecho Internacional⁸³.

6. COMENTARIO A LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Se destaca la necesidad de una ampliación en el desarrollo del régimen jurídico de los cursos de aguas internacionales.

Primero, debido a la singularidad de cada cuerpo de agua es necesario realizar un estudio específico para cada caso, es decir, no se puede buscar replicar modelos de gestión conjunta para aplicar el uso equitativo y razonable, ya que cada caso concreto tiene características diferentes que los vuelven únicos y susceptibles a problemas de gobernanza distintos.

⁸⁰ DELLAPENNA, Joseph W, "[The Dispute over the Status and Use of the Silala River \(Chile v. Bolivia\): The International Court of Justice Again Declines to Apply International Water Law](#),"

⁸¹ CHONG, Agnes, "[Silala River Case: The Equitable Utilization Right and the Issues of Water Commodification and Artificial Flows](#)"

⁸² DELLAPENNA, Joseph W, "[The Dispute over the Status and Use of the Silala River \(Chile v. Bolivia\): The International Court of Justice Again Declines to Apply International Water Law](#)"

⁸³ *Íbidem*.

Por ende, la necesidad de reglas consuetudinarias claras y desarrolladas es vital, puesto que como se evidenció en el presente trabajo, algunos cursos de aguas internacionales como el Silala, no gozaban de un acuerdo o estatuto y esto la hacía susceptible a vacíos legales y confusiones. Por ello, es necesario que la CIJ desarrolle estos principios consuetudinarios y su vínculo cuando tenga la siguiente oportunidad por una controversia en los cursos de aguas internacionales. Si bien, la Convención de 1997 se considera una recopilación de las normas consuetudinarias, en el análisis de la CIJ se revisó que algunos artículos no se adaptan a los parámetros considerados por la costumbre internacional. En consecuencia, es necesario que la CIJ también traiga a la mesa otros instrumentos internacionales como la Convención de Helsinki o normas de *soft law* para ampliar y asentar el desarrollo de este régimen jurídico.

7. CONCLUSIÓN

Quedó claro que el Silala, se trata de un curso de agua internacional, y es más, mientras avanzaba la controversia, las partes reconocieron esta particularidad. Además, se indicó que, Bolivia ejerce su derecho de uso equitativo y razonable de las aguas del río desde su territorio y también tienen derecho sobre este curso de agua internacional, los ciudadanos chilenos.

Si bien es cierto, no se aceptó la posición boliviana de que, el Silala era un “flujo artificial”, por lo que no existe posibilidad de exigir una compensación económica por su uso. Bolivia “ganó”, el derecho a dismantelar las canalizaciones artificiales que existen sobre el Silala, cuando este lo considere apropiado.

Fue interesante el hecho del uso de la costumbre internacional, pues para futuros casos, la posición de la CIJ, respecto a las obligaciones que tienen los Estados transfronterizos de prevenir y controlar los daños resultantes de las actividades realizadas en las inmediaciones del río, así como la obligación del Estado de consultar con respecto a las medidas que puedan tener un efecto adverso en el río.

Más allá del fallo, es importante que se establezca una nueva agenda, respecto a las relaciones internacionales entre estos dos importantes países, que no goza del mejor estado, a consecuencia de esta y otras dispuestas adicionales en materia de recursos naturales, así como por razones geopolíticas.

8. BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, Dayana, “[Teorías aplicables a la protección ambiental de los recursos hídricos compartidos internacionalmente](#)”, *Via Inveniendi Et Iudicandi* 17, n.º 1 (1 de enero de 2022), 124-148.
- BERNEX, Nicole, COLOM DE MORAN, Elisa, GARCÍAN PACHÓN, María del Pilar, HANKTE DOMAS, Michael Hantke, LÓPEZ, Alexandre, PINTO, Mauricio Pinto y SÁNCHEZ, Juan Carlos, “La política de los cursos de aguas internacionales” en [El derecho internacional de aguas en América latina manual de capacitación](#), ed. de. Oliver Lane (2016), 15-27.
- DELLAPENNA, Joseph W, “[The Dispute over the Status and Use of the Silala River \(Chile v. Bolivia\): The International Court of Justice Again Declines to Apply International Water Law](#),” *Wyoming Law Review* 23, n.º 2 (2023), 73-102.
- GJØRTZ HOWDEN, Julie, *The Community of Interest Approach in International Water Law: A Legal Framework for the Common Management of International Watercourses*.
- KEBBEW, Tadesse M., [Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala \(Chile v Bolivia\): Is the International Court of Justice falling short?](#), RECIEL, 1 de julio de 2023, <https://doi.org/10.1111/reel.12513> (Fecha de último acceso: 6-10-2024).
- MESHEL, Tamar, “[The Silala Judgment and the Duty to Cooperate in Customary International Water Law](#),” *Wyoming Law Review* 23, n.º 2 (2023), 51-71.
- MOREIRA BAHÍA, Amael Notini, “[O direito dos cursos d’água internacionais e o caso Silala: Aplicações do princípio do uso equitativo de recursos compartilhados e do princípio da cooperação](#)”, *Revista Catalana de Dret Ambiental* 12, n.º 2 (2021), 1-33.
- MORENO G, Luis, *Derecho territorial*, 2 ed, (Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, 2004).
- MOVILLA PATEIRO, Laura, [El Derecho Internacional Del Agua: Los Acuíferos Transfronterizos](#) (España: J.M Bosch, 2014).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, [Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE](#)-, Adoptados por el Comité de Política de Desarrollo Regional de la OCDE, 11 de mayo de 2015, (Fecha de último acceso: 17-09-2024).

SANDS, Philippe, PEEL, Jacqueline, FABRA, Adriana , MACKENZIE, Ruth, Principles of International Environmental Law (Cambridge University Press, 2018).

SPIJKERS, Otto, “[The No Significant Harm Principle and the Human Right to Water](#)”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 20, n.º 4 (2020): 699-712.

Instrumentos internacionales

Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de aguas internacionales para fines distintos de la navegación, 1997.

Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, 14 de junio 1992.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 16 de junio de 1972.

Jurisprudencia internacional

Costa Rica y Nicaragua, véase la decisión de la Corte Internacional de Justicia, [Dispute regarding Navigational and Related Rights](#) (Costa Rica v. Nicaragua) – ICJ

Argentina y Uruguay, véase la decisión de la Corte Internacional de Justicia, [Pulp Mills on the River Uruguay](#) (Argentina v. Uruguay) – ICJ.

Chile y Bolivia, véase la decision de la Corte Internacional de Justicia, [Case concerning the status and use of the Silala river, Chile v. Bolivia, International Court of Justice](#), Judgment, 1 december of 2022.

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Amparo Sereno; Paula Silveira

Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de noviembre de 2024

[Real Decreto 1085/2024, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de reutilización del agua y se modifican diversos reales decretos que regulan la gestión del agua](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedó. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 256, de 23 de octubre

Palabras clave: Aguas regeneradas. Reutilización. Dominio público hidráulico. Medio ambiente. Economía circular. Autorización. Uso. Gestión del riesgo. Fomento.

Resumen:

En la actualidad, la reutilización de las aguas se concibe como un elemento esencial dentro de la gestión integrada del agua que permite contribuir al cumplimiento tanto de los objetivos de protección del dominio público hidráulico, como de los objetivos medioambientales establecidos en los artículos 92 y 92 bis del texto refundido de la Ley de Aguas; afrontar la escasez de agua y la sequía; promover la economía circular; y apoyar la adaptación al cambio climático. Todo ello sin dejar de lado la necesidad de avanzar técnica y científicamente en la garantía de evitar impactos adversos en el medio ambiente, la salud humana y la sanidad animal; asegurando la ausencia de los perjuicios significativos al medio ambiente definidos en el Reglamento Delegado (UE) 2023/2486 de la Comisión, de 27 de junio de 2023.

En junio de 2020 se publica el Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 2020, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua. Asimismo, este reglamento se ha complementado mediante la Comunicación de la Comisión de las Directrices para apoyar la aplicación del Reglamento 2020/741 relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua (2022/C 298/01).

El [Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas](#), establece entre otros aspectos, el nuevo marco legal de la reutilización de las aguas, adaptando el régimen jurídico español de la reutilización de aguas al reglamento europeo y estableciendo el marco adecuado para impulsar, en este contexto de escasez, la obtención de dichos recursos alternativos.

Esta modificación también constituye parte de la necesidad de regular y adaptar la normativa española a la normativa europea de reutilización de aguas depuradas, en el marco del «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» (PRTR) que, en su componente 5, reforma 1 (C5. R1), denominado «espacio litoral y recursos hídricos», incluye en su hito 75 la «Entrada en vigor de la modificación de la Ley de Aguas (TRLA) y del nuevo reglamento que sustituye al Real Decreto 1620/2007».

En este contexto, se aprueba el reglamento de reutilización del agua que desarrolla el capítulo III «De la reutilización de las aguas» del título V «De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas» del TRLA, con una clara orientación al fomento sostenible de la reutilización del agua, y con el objetivo prioritario de sustituir recursos hídricos en riesgo por otros de diferente origen, y garantizar la compatibilidad de los usos dados al agua regenerada con los objetivos ambientales de la planificación hidrológica.

Asimismo, complementa las previsiones del citado Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 2020.

Tras un elenco amplio de definiciones, este Real decreto se aplica a la producción y suministro, así como al uso de las aguas regeneradas antes de su devolución, en su caso, al DPH o al DPMT, conforme a los requisitos especificados en los anexos I y II de este reglamento.

“Con carácter general quedan excluidos del ámbito de aplicación de este reglamento: a) la utilización de agua de lluvia y de las aguas grises tratadas en el ámbito privado antes de su recogida en los propios sistemas colectores; b) el aprovechamiento de escorrentía pluvial en sistemas urbanos de drenaje sostenible; c) el aprovechamiento de aguas freáticas procedentes de infraestructuras subterráneas urbanas; d) el aprovechamiento de aguas almacenadas en tanques de tormenta en sistemas separativos; e) la utilización de los retornos de agua procedentes del regadío; f) la recirculación, dentro de los procesos propios de una actividad industrial, de aguas que provengan de la propia instalación o instalaciones conectadas a las mismas estaciones de tratamiento y regeneración de agua. Así como, la utilización de agua regenerada dentro de las instalaciones de la estación de tratamiento de aguas; g) la utilización de las aguas residuales tratadas en el ámbito privado para autoconsumo de forma previa a su recogida en sistemas colectores”.

Este Real decreto, que se dicta al amparo del artículo 149.1. 13.^a, 16.^a, 18.^a, 22.^a y 23.^a de la Constitución Española, responde a la siguiente estructura:

En el Capítulo II se establecen las condiciones generales de la producción y suministro de aguas regeneradas, el procedimiento de autorización y sus plazos, así como los condicionantes al volumen autorizado de producción y suministro de agua regenerada.

El Capítulo III regula las condiciones generales del uso de las aguas regeneradas, los usos admitidos, y la iniciación, instrucción y resolución del procedimiento de obtención de la concesión para el uso de aguas regeneradas

El Capítulo IV determina los requisitos de calidad y evaluación de la conformidad, así como el control de cumplimiento de las autorizaciones y concesiones. Asimismo, regula la inspección y vigilancia de la autorización y concesión.

Capítulo V. Gestión del riesgo. “Las partes responsables del sistema de reutilización elaborarán un Plan de gestión del riesgo del agua regenerada, mediante el que se coordinará el conjunto de funciones de cada parte en el sistema de reutilización de aguas. Un plan de gestión del riesgo del agua regenerada podrá aplicarse a uno o varios sistemas de reutilización del agua”. El artículo 22 determina el contenido del Plan.

Capítulo VI. Fomento de la reutilización. Se considera un aspecto crucial el fomento de la reutilización de las aguas mediante el establecimiento de objetivos más rigurosos en los vertidos, la elaboración de planes de fomento de reutilización de aguas asociado a usos urbanos, y la reutilización del agua a través de incentivos económicos como subvenciones o exenciones de la tarifa de utilización del agua, asociados a la sustitución de recursos hídricos naturales por aguas regeneradas, para la mejora del estado cuantitativo de los mismos.

Del mismo modo, como un medio para promover la economía circular y reforzar la adaptación al cambio climático, se hace necesario regular la utilización de agua regenerada para determinados usos, fomentando la reutilización dentro del propio ciclo urbano del agua. Así mismo, se considera esencial promover el aprovechamiento, recirculación y reutilización del agua antes de su incorporación al sistema de saneamiento con la finalidad de reducir la demanda de recursos hídricos naturales

Capítulo VII. Informes y transparencia.

Capítulo VIII. Régimen sancionador.

ANEXO I. Requisitos de calidad para el uso de las aguas regeneradas.

ANEXO II. Control de la calidad de las aguas regeneradas.

ANEXO III. Elementos clave de gestión del riesgo.

Entrada en vigor: 24 de octubre de 2024.

Normas afectadas: Quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en este real decreto y, en concreto, el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas.

Se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

Se modifica el Reglamento de la Administración Pública del Agua, aprobado por el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio. Entre otros, se modifica el título del capítulo II del título I y, a continuación, se añade la sección 1.ª, quedando redactado como sigue: «CAPÍTULO II Observatorio de la gestión del agua en España que crea como una plataforma disponible en el portal de internet del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para proporcionar información sistemática sobre la gestión del agua en España con el fin de fomentar la transparencia en su gestión.

Enlace web: [Real Decreto 1085/2024, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de reutilización del agua y se modifican diversos reales decretos que regulan la gestión del agua](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de noviembre de 2024

[Real Decreto 1093/2024, de 22 de octubre, por el que se regula la gestión de los residuos de los productos del tabaco con filtros y de los filtros comercializados para utilizarse con productos del tabaco que contengan plástico y que sean de un solo uso](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedro. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 256, de 23 de octubre de 2024

Palabras clave: Gestión de residuos. Tabaco. Información. Plásticos. Registros administrativos. Políticas de medio ambiente. Prevención. Responsabilidad ampliada del productor.

Resumen:

Los filtros utilizados en los productos del tabaco están formados mayoritariamente por un polímero plástico, el acetato de celulosa, obtenido de la modificación de las fibras de celulosa de origen vegetal, aunque pueden, minoritariamente, además de la envoltura de papel, contener otros componentes como cápsulas con aromas, carbón activado, aditivos absorbentes, sepiolita, etc.

Este real decreto tiene como objeto prevenir y reducir el impacto en el medio ambiente de los residuos procedentes de los productos del tabaco con filtros y de los filtros comercializados para utilizarse en combinación con productos del tabaco, que contengan plástico y sean de un solo uso, especialmente provocado por su pérdida, abandono o incorrecta eliminación.

Quedan fuera de su ámbito los procedentes de productos fabricados total o parcialmente con plástico y que hayan sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para ser rellenados o reutilizados con el mismo fin para el que fueron concebidos y los que hayan sido fabricados con polímeros naturales no modificados químicamente.

En esta estela, se establece el marco jurídico para su gestión, así como las medidas destinadas a la prevención de la producción de estos residuos y a la mejora de su gestión, con el objeto de contribuir a la transición hacia una economía circular. Igualmente, se establecen las normas para el desarrollo de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la [Ley 7/2022, de 8 de abril](#).

Al objeto de disponer de información sobre puesta en el mercado de los productos afectados por esta norma (productos del tabaco con filtros y filtros comercializados para usar con tabaco), este real decreto prevé la creación de la sección de filtros del tabaco en el Registro de Productores de Productos, cuya finalidad principal será la de obtener ambos datos.

En lo que respecta a la aplicación del régimen de responsabilidad ampliada del productor, las contribuciones financieras de los productores a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor se definen con concreción cumpliendo con los nuevos requisitos de la normativa de la Unión Europea en la materia, de forma que éstos asuman los costes de la limpieza de

los vertidos de basura dispersa generada por dichos productos, incluida la limpieza en las infraestructuras de saneamiento y depuración, y de su posterior transporte y tratamiento; los costes de la recogida de los residuos de dichos productos desechados en los sistemas públicos de recogida, incluidos la infraestructura y su funcionamiento y el posterior transporte y tratamiento de los residuos; los costes de la recogida de datos y de la información, ya sean de recogidas regulares como puntuales debido a vertidos esporádicos o a basura dispersa en el medio; los costes de las medidas de concienciación; los costes de realizar análisis económicos, técnicos o de otro tipo sobre las medidas de prevención y valorización, así como sobre los impactos en el medio ambiente derivados de la generación de los residuos.

Así mismo, tendrán que financiar la recogida y el tratamiento de los residuos de los productos de tabaco que sean recogidos en el marco de otras actividades económicas como las del sector de los hoteles, restaurantes y cafés, y grandes superficies comerciales cuando tales residuos se gestionen por vía privada, entre otras.

En los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada, la contribución financiera deberá estar modulada para cada categoría de producto.

En el artículo 3 del Título Preliminar se define los que debe entenderse por «productos del tabaco con filtros», «filtros» o «productor del producto», que supone adaptar las definiciones de la Ley 7/2022, de 8 de abril, a las especificidades de estos productos.

Al efecto,

a) *«Productos del tabaco con filtros»*: los productos que pueden ser consumidos y constituidos, total o parcialmente, por tabaco, genéticamente modificado o no, tal y como se definen en el artículo 3.ac) del Real Decreto 579/2017, de 9 de junio, por el que se regulan determinados aspectos relativos a la fabricación, presentación y comercialización de los productos del tabaco y los productos relacionados, y que, además, contengan filtros.

b) *«Filtros»*: elementos fabricados con acetato de celulosa, polipropileno o poliestireno como componente mayoritario o bien con cualquier otro material, que incluya polímeros plásticos en cualquier cantidad, que están destinados a retener o eliminar parte de las partículas del humo producido por la combustión de tabaco que atraviesa el filtro y que se comercializan conjuntamente con los productos del tabaco o de forma separada para usarse con estos. Se incluyen también las boquillas comercializadas de forma separada para ser usadas con productos del tabaco.

e) *«Productor del producto»*: cualquier persona física o jurídica que desarrolle y fabrique de forma profesional productos del tabaco con filtros y filtros y los agentes económicos dedicados a la importación o adquisición en otros Estados miembros de la Unión Europea de productos del tabaco con filtros y filtros para su introducción en el mercado.

En este título preliminar se incluyen los instrumentos de planificación y los instrumentos económicos.

-El título I se denomina prevención y gestión de residuos de productos del tabaco con filtro y filtros, y se divide en dos capítulos. En el capítulo I se regula la prevención de estos residuos, en aplicación del principio de jerarquía de residuos contenido en el artículo 8 de la Ley 7/2022, de 8 de abril. Finalmente, se incorpora la exigencia del marcado de estos productos

de acuerdo con el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/2151 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2020. El capítulo II desarrolla la gestión de estos residuos, estableciendo obligaciones para el productor inicial de los residuos u otro poseedor de residuos, para las administraciones públicas, así como obligaciones adicionales para otros agentes económicos como poseedores de residuos.

El productor inicial de los residuos de productos del tabaco con filtros y filtros u otro poseedor está obligado a depositar los residuos derivados de este tipo de productos en la fracción resto junto con los otros residuos domésticos que se recogen en dicha fracción, en los sistemas públicos de recogida en los términos que se establezcan en las ordenanzas de las entidades locales, o en los recipientes, ceniceros o contenedores dispuestos al efecto en los lugares habilitados para fumar en los espacios públicos. Se especifica que, en ningún caso, el productor inicial podrá abandonar estos residuos de forma que puedan generar basura dispersa.

Con el mismo fin, se regulan las obligaciones de las administraciones públicas estableciéndose la exigencia de instalar recipientes específicos para la recogida de los residuos posteriores al consumo de productos del tabaco con filtros y filtros en lugares donde habitualmente se concentre su abandono.

Se resalta la previsión del artículo 18.1.l) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, estableciendo que los ayuntamientos podrán regular las limitaciones de fumar en las playas, que se podrán sancionar en las ordenanzas municipales con arreglo al régimen de infracciones y sanciones de la ley, cuya finalidad es frenar la generación de basura dispersa en el medio marino.

En cuanto a las obligaciones adicionales para otros agentes económicos como poseedores de residuos, se definen una relación de establecimientos que deberán disponer de recipientes, contenedores o ceniceros para la recogida de los residuos de los productos del tabaco con filtros y filtros generados por los productores iniciales de residuos.

El **título II** desarrolla el régimen de responsabilidad ampliada del productor conforme a lo previsto en el título IV y artículo 60 de la Ley 7/2022, de 8 de abril. Se divide en dos capítulos, el primero de ellos recoge las «Obligaciones de información sobre la puesta en el mercado».

El capítulo II está dedicado al «Régimen de responsabilidad ampliada del productor», conteniendo nueve artículos donde se recogen las obligaciones generales del productor, a las que en función de cada una de ellas deberá dar cumplimiento de forma individual o a través de la constitución de los correspondientes sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor.

El **título III** desarrolla las obligaciones de información y sensibilización detallando, en primer lugar, la información que los sistemas de responsabilidad ampliada deben facilitar anualmente a las comunidades autónomas y a la Comisión de coordinación en materia de residuos. Asimismo, se desarrollan las obligaciones de información de las administraciones públicas a la Comisión Europea.

Además, el título desarrolla las medidas de sensibilización y concienciación que las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos competenciales deberán adoptar para informar a los consumidores y para incentivar un comportamiento responsable, en especial de los jóvenes.

Por último, el **título IV** regula el control, vigilancia y régimen sancionador, aplicable a la gestión de los residuos, recogiendo las actuaciones destinadas a controlar e inspeccionar la correcta aplicación de este real decreto por parte de las autoridades competentes. Se prevé que la supervisión del cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor sea llevada a cabo por la Comisión de coordinación en materia de residuos, que se apoyará en un grupo de trabajo especializado en esta materia.

El articulado se complementa con tres disposiciones adicionales relativas a la colaboración entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Comisionado para el Mercado de Tabacos, y a la clasificación de estos residuos que se efectuará de acuerdo con la lista europea de residuos (LER) que se ha desarrollado mediante tres subcódigos específicos que permitirán una gestión más eficaz de estos residuos, y otra relativa a la aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por último, este real decreto se completa con seis anexos que desarrollan aspectos concretos del articulado.

Entrada en vigor: 24 de octubre de 2024.

No obstante, el apartado 4 del artículo 6 resultará de aplicación a los productores de producto que superen una cuota anual del 2,5 % sobre el total nacional de productos puestos en el mercado a partir del 1 de enero de 2030, de forma que, la obligación prevista en dicho artículo será exigible a partir del 1 de julio del año natural siguiente a aquel en el que los productores de producto hubieran superado dicha cuota anual.

Normas afectadas:

Se dicta de conformidad con la Ley 7/2022, de 8 de abril. Cita la [Directiva \(UE\) 2019/904, de 5 de junio](#).

Enlace web: [Real Decreto 1093/2024, de 22 de octubre, por el que se regula la gestión de los residuos de los productos del tabaco con filtros y de los filtros comercializados para utilizarse con productos del tabaco que contengan plástico y que sean de un solo uso](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de noviembre de 2024

[Orden TED/1191/2024, de 24 de octubre, por la que se regulan los sistemas electrónicos de control de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua, los retornos y los vertidos al dominio público hidráulico](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedó. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 263, de 31 de octubre

Palabras clave: Aguas. Dominio Público Hidráulico. Aguas residuales. Certificaciones. Información. Normas de calidad. Embalses. Regadíos. Digitalización.

Resumen:

Para una gestión moderna, que promueva el uso sostenible y responsable de los recursos hídricos, siguiendo las premisas de la Directiva comunitaria 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, es necesario realizar un control de los usos del agua, que permita conocer el consumo real del agua captada de los ríos y acuíferos, así como de los vertidos de aguas residuales. Disponer de información detallada y actualizada de las aportaciones, caudales circulantes y los consumos de agua en cada momento es una imperiosa necesidad para la correcta gestión hídrica.

A lo largo de los últimos años, se ha ido avanzando en el control efectivo de los volúmenes de agua extraídos, y en su caso, retornados al dominio público hidráulico, estableciéndose la obligación de contar con sistemas de medición que permitan comprobar y controlar los caudales utilizados. De entre los estudios y análisis realizados, destaca el Informe de fiscalización sobre las actuaciones de defensa contra la desertificación y de prevención y extinción de incendios forestales del ejercicio 2018, realizado por el Tribunal de Cuentas.

Esta problemática ha sido reflejada en el Proyecto estratégico para la recuperación y transformación económica (PERTE) de digitalización del ciclo del agua, que aprobó el Consejo de Ministros el 22 de marzo de 2022, y que impulsa el uso de las nuevas tecnologías de la información en el ciclo integral del agua.

En este contexto, la presente Orden viene a sustituir al desarrollo que se realizó a través de la [Orden ARM/1312/2009, de 20 de mayo](#), que fue pionera en la regulación de los sistemas para realizar un control efectivo de los volúmenes de agua utilizados, retornados y vertidos al dominio público hidráulico. Esta Orden promueve la digitalización y transmisión electrónica de la información sobre consumos de agua y vertidos de aguas residuales a las Confederaciones Hidrográficas, eliminando, como norma general, la necesidad de anotar en libros en papel los consumos, y sustituyéndolos por envío de información en ficheros de intercambio digital a los organismos de cuenca.

Al efecto, desarrolla el diseño técnico de los sistemas de control volumétrico de los aprovechamientos y establece las periodicidades de envío de la citada información a las Confederaciones Hidrográficas, bien de forma periódica o incluso en tiempo real para los

grandes aprovechamientos de agua asociados, como norma general, a importantes infraestructuras hidráulicas.

Con carácter general, esta transmisión será electrónica para todos los aprovechamientos en los que sean titulares de los mismos las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica.

Los titulares de aprovechamientos de aguas que incorporen una presa con embalse deberán disponer de sistemas de medición que garanticen el cumplimiento de los requisitos de información hidrológica establecidos en su correspondiente concesión, debiendo comunicárselos al organismo de cuenca de forma electrónica conforme a lo establecido en el artículo 55.4 del Real Decreto Legislativo 1/2002, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

Del mismo modo, las personas físicas, normalmente titulares de pequeños aprovechamientos de agua, subterránea en la mayor parte de los casos, podrán elegir comunicarse con los organismos de cuenca a través de medios electrónicos, si bien, en todo caso, deberán cumplir los requisitos de información establecidos en la presente orden.

Asimismo, la presente orden desarrolla, en materia de vertidos, el artículo 252 bis del RDPH, control efectivo de los caudales vertidos al dominio público hidráulico.

En materia de vertidos por desbordamiento del sistema de saneamiento en episodios de lluvia, la presente orden exige que se doten de elementos de control que permitan estimar el volumen asociado a cada evento y, en su caso, los parámetros de calidad que el organismo de cuenca considere necesarios para un mejor conocimiento de la contaminación asociada a los vertidos, de acuerdo con los artículos 259 y siguientes y el anexo XI del RDPH.

Los ficheros electrónicos de intercambio de datos normalizados y la elaboración de protocolos y guías de desarrollo técnico se elaborarán de acuerdo con los criterios y recomendaciones del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en lo referente a las dimensiones organizativa, semántica y técnica.

En este sentido, es de destacar que las labores de control e inspección de los sistemas instalados por los titulares de los aprovechamientos o vertidos corresponde al personal funcionario de los distintos organismos de cuenca, tanto en su primera implantación como en cualquier momento que se estime necesario.

“El ámbito de aplicación de la orden corresponde a las cuencas hidrográficas cuya gestión compete a la Administración General del Estado, a todas las captaciones de aprovechamientos, retornos y vertidos, cualquiera que sea su título jurídico habilitante, sus características técnicas, su tamaño y la finalidad”.

El capítulo II regula el control electrónico de las captaciones de los aprovechamientos de dominio público hidráulico.

El capítulo III establece el control y seguimiento de los retornos de regadío. En cumplimiento del artículo 253 ter del RDPH, el organismo de cuenca podrá establecer la necesidad de disponer, en los puntos de retorno de regadíos inventariados, y por parte del titular del aprovechamiento, de un plan de vigilancia que permita el control efectivo de los caudales de

agua retornados al dominio público hidráulico, así como el enriquecimiento por nutrientes y plaguicidas de las aguas tras su aprovechamiento. El plan de vigilancia se complementará con la toma de muestras puntuales y el análisis, a través de ECAH, del contenido en nitratos, fosfatos y plaguicidas de las aguas retornadas con una periodicidad, al menos mensual durante la campaña de riego, y adaptada en todo caso al tipo de cultivo y a la variabilidad de estos durante la campaña de riego.

En el capítulo IV se determinan las categorías de los sistemas de control de los volúmenes vertidos autorizados; los requisitos técnicos; y las frecuencias de envío de información a los organismos de cuenca en sistemas de control de los vertidos de agua residual.

Otros capítulos:

Capítulo V Prescripciones comunes a todas las instalaciones.

Capítulo VI Otras especificaciones sobre control efectivo de volúmenes.

Capítulo VII Comprobación, certificación, alteraciones de los sistemas de medición y régimen sancionador.

Se destacan: Disposición adicional primera. Control efectivo de caudales en las comunidades de usuarios. Disposición adicional segunda. Labores de inspección llevadas a cabo por los titulares y comunidades de usuarios. Disposición transitoria primera. Adaptación de los sistemas de control volumétrico en los aprovechamientos de agua y vertidos existentes. Disposición transitoria segunda. Control y seguimiento de los retornos de regadío.

Entrada en vigor: 1 de noviembre de 2024.

Normas afectadas: Queda derogada la Orden ARM/1312/2009, de 20 de mayo, por la que se regulan los sistemas para realizar el control efectivo de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico, de los retornos al citado dominio público hidráulico y de los vertidos al mismo.

Enlace web: [Orden TED/1191/2024, de 24 de octubre, por la que se regulan los sistemas electrónicos de control de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua, los retornos y los vertidos al dominio público hidráulico](#)

Autonómica

Islas Baleares

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de noviembre de 2024

[Decreto 45/2024, de 18 de octubre, por el que se fijan los principios generales de la pesca marítima recreativa chárter en las aguas interiores de las Illes Balears y se modifican el Decreto 45/2018 de la Reserva Marina de la costa noreste de Eivissa-Tagomago y el Decreto 25/2023 de las reservas marinas de ses Bledes y des Vedrà-Vedranell](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOIB n. 137, de 19 de octubre de 2024

Palabras clave: Pesca marítima recreativa. Embarcaciones comerciales. Licencias. Capturas. Reservas marinas.

Resumen:

La pesca marítima recreativa tiene una gran tradición en las Illes Balears, donde es una de las actividades de ocio con más aficionados. Se trata de una práctica que no sólo proporciona un contacto directo de la población con la naturaleza, sino que genera un importante movimiento económico y comercial que no se puede infravalorar. Dentro de este marco se integra la pesca marítima recreativa chárter o pesca chárter, actividad comercial desarrollada con embarcaciones recreativas consistente en llevar clientes a pescar, pero sin comercialización de las capturas.

El Real decreto 347/2011, de 11 de marzo, por el que se regula la pesca marítima recreativa en aguas exteriores, dedica un capítulo a las “embarcaciones comerciales de pesca marítima recreativa” y el hecho de que, en las aguas interiores de las Illes Balears, estas embarcaciones se encuentren fuera de ordenación, hacen aconsejable establecer en la normativa autonómica un marco legal explícito que ampare la actividad.

Por otra parte, el artículo 8.5 de la [Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Illes Balears](#), indica que en las reservas marinas las competiciones de pesca son autorizables siempre que sean sin muerte, previsión que no recoge explícitamente las normas reguladoras de las tres reservas marinas de Ibiza (de la costa noreste de Eivissa-Tagomago y de ses Bledes y de Vedrà-Vedranell), un hecho que también se corrigen a través de esta norma.

Asimismo, y para eliminar trabas innecesarias en el ejercicio de la pesca profesional de artes menores en las mismas tres reservas marinas, se llevan a cabo dos modificaciones puntuales de los decretos 45/2018 y [25/2023](#), de manera que la inclusión en el censo de embarcaciones profesionales autorizadas sea el único requisito para poder ejercer la actividad dentro de estas reservas marinas.

En definitiva, este Decreto tiene por objeto establecer:

- a) Los principios generales para regular la pesca recreativa lucrativa o chárter fijando un marco jurídico básico aplicable en el ámbito de la comunidad autónoma de las Illes Balears.
- b) Las normas conexas relativas a la actividad que ejercen los consejos insulares en cuanto a la fijación del volumen máximo o de las cuotas de captura y los aparejos o métodos de pesca.

Su ámbito aplicación es el territorio y las aguas interiores de las Illes Balears.

Entre los aspectos que se regulan, destacan los siguientes: Licencia de pesca marítima recreativa chárter. Características de las embarcaciones y condiciones específicas para llevar a cabo la actividad de pesca marítima recreativa chárter. Aparejos para la pesca marítima recreativa chárter. Cuotas máximas de captura y registro. Vigilancia y control. Infracciones y sanciones.

Entrada en vigor: 20 de octubre de 2024.

Normas afectadas: Se modifican:

El [Decreto 45/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece la Reserva Marina de la costa noreste de Eivissa-Tagomago y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas.](#)

El [Decreto 25/2023, de 2 de mayo, por el que se establecen las reservas marinas de ses Bledes y de Vedrà-Vedranell y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas y se modifican el Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el que se fijan los principios generales de la pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores del litoral de las Illes Balears y el Decreto 17/2003, de 21 de febrero, por el que se regula la pesca de artes menores en las aguas interiores de las Illes Balears](#)

Enlace web: [Decreto 45/2024, de 18 de octubre, por el que se fijan los principios generales de la pesca marítima recreativa chárter en las aguas interiores de las Illes Balears y se modifican el Decreto 45/2018 de la Reserva Marina de la costa noreste de Eivissa-Tagomago y el Decreto 25/2023 de las reservas marinas de ses Bledes y des Vedrà-Vedranell](#)

Iberoamérica

Portugal

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 06 de noviembre de 2024

[Resolución del Consejo de Ministros n.º 109/2024, de 22 de agosto, que altera el Plan Estratégico de Abastecimiento de Agua y Gestión de Aguas Residuales y Pluviales \(PENSAARP 2030\)](#)

Autoras: Amparo Sereno y Paula Silveira. Profesoras en el “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa” (ISCAL) e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP

Fuente: “Diario de la República” (DR) 1.ª serie, N° 162, de 22 de agosto de 2024

Palabras clave: PENSAARP 2030. Abastecimiento. Aguas residuales. Aguas pluviales. Sistemas intermunicipales. Agregaciones de municipios.

Resumen:

Esta nueva normativa altera la Resolución del Consejo de Ministros n° 23/2024, de 22 de febrero que aprobó Plan Estratégico de Abastecimiento de Agua y Gestión de Aguas Residuales y Pluviales (PENSAARP 2030). Este Plan tiene como finalidad la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 6, cuya meta es garantizar a todos los ciudadanos el acceso al agua potable y saneamiento.

Además, el PENSAARP 2030 se enmarca en las directrices del Pacto Verde Europeo y la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE y la Directiva Marco del Agua, promoviendo un enfoque integral de sostenibilidad ambiental y resiliencia. Es decir, constituye un instrumento clave para el futuro del abastecimiento de agua y saneamiento en Portugal destinado a garantizar un acceso equitativo y seguro al agua y simultáneamente promover la protección del medio ambiente.

Sus principales líneas de acción son la rehabilitación y modernización de infraestructuras para evitar fugas de agua y reducir el desperdicio; la gestión integrada de aguas pluviales, mediante el desarrollo de soluciones basadas en la naturaleza (como áreas verdes y humedales) para gestionar de manera más efectiva las aguas pluviales e reducir inundaciones urbanas; incorporación de tecnologías innovadoras, promoviendo la digitalización de los sistemas de agua; mejoras en la calidad del agua, y; formación y sensibilización para un uso responsable de los recursos hídricos. Como metas concretas fueron establecidas las siguientes: aumentar la eficiencia de las redes para reducir las pérdidas actuales a un nivel por debajo del 20%; alcanzar una cobertura universal de los servicios de saneamiento en todo el país; incrementar la tasa de reutilización de aguas residuales tratadas a un 10% para usos no potables, e; implementar medidas de adaptación que aseguren la resiliencia de los sistemas de abastecimiento y saneamiento ante eventos climáticos extremos.

Así, los principales retos del PENSAARP 2030 pasan por el cambio cultural del sector hacia una visión más circular de la economía – combinando la eficiencia con el uso de recursos alternativos (como los provenientes de la desalinización, la reutilización o la gestión de lodos) – bien como las inversiones necesarias para la ejecución del Plan. Para esto último, el PENSAARP 2030 establecía, como uno de los criterios *sine qua non* de elegibilidad para la atribución de fondos en el ámbito del “Marco Financiero Plurianual Portugal 2030” que todas las inversiones se beneficiasen de la escala de agregación en entidades intermunicipales o en asociación con entidades gestoras del Grupo Aguas de Portugal (AdP). La AdP es una sociedad gestora de participaciones sociales de un grupo empresas subsidiarias localizadas en todo el territorio de Portugal continental, donde prestan servicios de abastecimiento y saneamiento en alta (de modo exclusivo) y en baja (asociadas a los municipios). El capital social de la AdP SGPS está dividido entre la “Parpública SGPS SA” (81%) y la entidad bancaria “Caixa Geral Depósitos SA” (19%) – ambas sociedades pertenecientes al sector empresarial del Estado.

A través de la Resolución del Consejo de Ministros n.º 109/2024, el antes referido criterio de elegibilidad de los municipios para obtener financiamiento se flexibiliza, pero también se adopta una penalización aplicable a aquellos que, pudiendo alcanzar la escala de agregación, deciden (voluntariamente), no hacerlo. Es decir, los municipios pueden candidatarse a la atribución de subvenciones del “Marco Financiero Plurianual Portugal 2030” (destinados a inversiones en abastecimiento y saneamiento), agregados o individualmente. Pero a estos últimos se les atribuye una menor tasa de financiación, correspondiente a una reducción de 15 puntos porcentuales en el tipo de financiación aplicable, salvo si consiguen probar que no fue posible la agregación.

Entrada en vigor: 23 de agosto de 2024

Normas afectadas: Resolución del Consejo de Ministros n.º 23/2024, de 22 de febrero.

Enlace web: Resolución del Consejo de Ministros n.º 109/2024, de 22 de agosto, que altera el Plan Estratégico de Abastecimiento de Agua y Gestión de Aguas Residuales y Pluviales

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/109-2024-885032308>

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
Fernando López Pérez
María Pascual Núñez
Jennifer Sánchez González

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de noviembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de octubre de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Fernando Román García\)](#)

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

Fuente: Roj: STS 4899/2024 - ECLI:ES:TS:2024:4899

Palabras clave: Planes hidrológicos. Legitimación. Traspase. Usos. Infraestructuras. Caudales ecológicos.

Resumen:

El Alto Tribunal se pronuncia sobre el recurso contencioso administrativo interpuesto por parte del Ayuntamiento de Castril de la Peña y de la Plataforma para la Defensa del Río Castril Siglo XXI, contra el [Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 6 de febrero de 2023, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de diversas demarcaciones hidrográficas](#), entre ellas la del Guadalquivir.

El recurso se dirige contra determinadas disposiciones normativas del Anexo VII y, en particular, contra las disposiciones y acuerdos en relación con el trasvase desde la presa El Portillo hasta el municipio de Baza y la sobreexplotación de los acuíferos de la Sierra de Baza.

Es parte demandada la Administración General del Estado y codemandada la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El objeto de recurso se ciñe básicamente a la ejecución de las obras realizadas entre los años 2008 a 2010 y las restantes proyectadas en el valle del río Castril para el trasvase desde el río hasta el municipio de Baza. Las recurrentes concretan su impugnación, refiriéndose a las restricciones al uso, prioridades de usos y asignación de recursos del apéndice 1, así como al régimen de caudales ecológicos en condiciones ordinarias. Cuestionan el programa de medidas contenido en el Anejo n.º 11 de la Memoria, "Inversiones del Programa de Medidas", que recoge la infraestructura de abastecimiento desde el embalse del Portillo al municipio de Baza.

Se amparan en que la Memoria del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, con fecha de publicación enero de 2023, establecía que la mejor opción respecto a la obra de trasvase indicada era acabar con la obra ya iniciada. Entienden que estas obras son ilegales al no estar respaldadas ni por el Real Decreto de Sequía 1419/2005, ni por el Real Decreto Ley 9/2006, ni por la Orden Ministerial de fecha 21 de noviembre de 2006; por lo que no pueden ser convalidadas por la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados y, por tanto, carecen de cobertura legal.

Señalan que existen alternativas para garantizar el abastecimiento de agua a Baza, pero la Confederación Hidrográfica continúa empeñada en llevar a cabo un proyecto que adolece de

múltiples irregularidades legales. Invocan la importancia de la protección del medio ambiente, la afectación de las obras de emergencia a los vecinos de la zona, señalando la ausencia del estudio de impacto ambiental en el proyecto, y la declaración del valle del río Castril como "Paisaje Agrario Singular".

Asimismo, las demandantes cuestionan el caudal ecológico aguas abajo del citado embalse, cifrado en 1.000 l/s en el apéndice 6.1.4.

Por su parte, el Abogado del Estado plantea la falta de legitimación activa del ayuntamiento y de la Plataforma al considerar que ambos tienen un ámbito de actuación local, y lo que se impugna es una disposición de carácter general que afecta a intereses supralocales. En relación con las obras realizadas, alega que su aprobación se realizó en el marco del RD 1419/2005, de 25 de noviembre, y se concretó en el Acuerdo firmado por la Ministra de Medio ambiente de 21 de noviembre de 2006.

Con carácter previo, el Alto Tribunal acoge la cuestión procesal referida a la falta de legitimación del ayuntamiento. Postura que ratifica en el hecho de que la Administración Local únicamente está legitimada cuando el acto o disposición afecta a su autonomía, lo que no ocurre en este caso. En su opinión, tampoco resultan afectados los bienes o derechos de la corporación. En definitiva, al no resultar afectado el ámbito competencial de la entidad local ni en lo que respecta a la garantía institucional ni en lo relativo a su ejercicio, la Sala declara la inadmisibilidad del recurso formulado por el ayuntamiento.

Diferente suerte corre la falta de legitimación de la Plataforma, que no es acogida por el Alto Tribunal. Sobre la base de la normativa de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia; y teniendo en cuenta que es una asociación fundada en noviembre de 2007, cuyos fines principales son la defensa de los valores ecológicos, paisajísticos, faunísticos, naturales y etnológicos del río Castril y su entorno; está perfectamente legitimada para entablar la acción.

En cuanto al fondo del asunto, el Alto Tribunal concede una especial importancia a lo establecido en el apartado 4.1 de la ficha 6 "Mantenimiento de la garantía en un contexto de incertidumbre climática", dentro del esquema de Temas importantes. Las obras se identifican como una de las grandes cuestiones en la zona del Alto Guadiana Menor, para garantizar el abastecimiento de las localidades de Baza, Caniles, Zújar y Freila, y allí se señala que actualmente existe una conducción en avanzado estado de ejecución desde el embalse de El Portillo hasta Baza, cuya conclusión requiere actuaciones puntuales. Se añade que la obra no está destinada a trasvasar la práctica totalidad del río Castril sino que la conducción Portillo-Baza está bien dimensionada para su propósito real, que es llevar agua a dichas poblaciones, con unas necesidades en torno a 3 hm³ anuales y para las cuales el vigente Plan Hidrológico reserva un máximo de 4 hm³.

Con estos antecedentes y los expuestos anteriormente sobre la Resolución de la Ministra de Medio Ambiente de noviembre de 2006; el RD 1419/2005; la declaración de constitucionalidad de la Disposición Adicional Decimoquinta introducida en la [Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados](#), por la que se convalidaron todas las obras y actuaciones relativas a la ordenación de los recursos hídricos en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro; así como del expediente administrativo y de la jurisprudencia de la propia Sala, el Tribunal concluye que las obras son conformes al ordenamiento jurídico,

máxime cuando la reserva de recursos para el abastecimiento urbano desde el embalse del Portillo se realiza por razones de garantía de suministro y calidad del recurso.

En segundo lugar, la recurrente cuestiona el régimen de caudales mínimos en la masa de agua en condiciones ordinarias. En concreto, hace referencia al caudal ecológico aguas abajo del citado embalse, cifrado en 1000 l/s en el apéndice 6.1.4. Al efecto, aporta diversos informes y estudios de carácter medioambiental referidos a los valores naturales y ecológicos del río Castril, y el impacto negativo que tendrían sobre el mismo los caudales ecológicos contenidos en el Plan Hidrológico, además de cuestionar la conducción de agua.

El Tribunal entiende que tales informes no permiten sustituir el régimen de caudales ecológicos fijado por la Administración, “por cuanto no se ha cuestionado la metodología o técnica utilizada por la misma para la fijación de los caudales ecológicos, ni menos que ésta haya incurrido en infracción del ordenamiento jurídico o sea irrazonable o ilógica”.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) La autonomía local tiene un contenido mínimo protegido por la garantía institucional que preserva la Constitución, y un contenido más amplio derivado de su configuración legal. Pues bien, ninguno de estos aspectos resulta afectado.

Tampoco resultan afectados los bienes o derechos de la Corporación.

Como hemos puesto de manifiesto en sentencias anteriores en relación con impugnaciones de Ayuntamientos al mismo Real Decreto objeto del presente recurso [STS n.º 772/2024, de 8 de mayo (recurso 459/2023)], ni siquiera una referencia genérica a las competencias municipales de abastecimiento de agua a la población, pueden servir para afirmar la legitimación activa del municipio.

En primer lugar, porque es objeto de impugnación una disposición general que afecta fundamentalmente a intereses supralocales, extendiendo sus efectos a varias Comunidades Autónomas y numerosos municipios, sin incidir su contenido en concretas competencias municipales de un ayuntamiento determinado, sin que ninguno de sus mandatos incida en las referidas competencias municipales que permanecen incólumes.

En segundo lugar, porque la posible afcción a intereses concretos de colectivos de ciudadanos del municipio recurrente permite activar sus propios mecanismos de representación y defensa, mecanismos que les habilitan para intervenir procesalmente sin que se justifique que el ayuntamiento tenga que subrogarse en esos intereses y representación.

Y, finalmente, porque admitir la legitimación de un Ayuntamiento para impugnar una disposición general cuyos efectos se extienden a numerosos territorios y personas por el simple hecho de que afecte a concretos intereses de colectivos de ciudadanos de su municipio, como alega en el presente caso el Ayuntamiento demandante, supone tanto como reconocerle a las Corporaciones Locales una acción pública en defensa de la legalidad cuando de disposiciones generales se trate, lo que choca frontalmente con el mandato contenido en el artículo 19 de la LJCA (..).”

“(…) Así, la alternativa propuesta por el Plan es acabar la obra ya iniciada, al identificarla como Alternativa 0 Tendencial, lo que supone, según el propio Plan, una situación de no actuación, más allá de lo que actualmente está puesto en marcha. Además, de las otras alternativas mencionadas, señala el documento que la opción elegida, junto con la opción consistente en el uso para abastecimiento del manantial de Siete Fuentes son las que proporcionarían agua de buena calidad natural (…).”

“(…) Así, tales obras fueron autorizadas en su día mediante la Resolución de la Ministra de Medio Ambiente de 21 de noviembre de 2006. En el texto de dicha Orden Ministerial, la cual obra en el expediente administrativo, concretamente en sus antecedentes, se señala expresamente la cobertura de las obras por el Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, y además se indica que la sequía en la cuenca del Guadalquivir, y muy particularmente en su zona oriente, en la cuenca del Guadiana Menor, está afectando considerablemente a los niveles piezométricos de los acuíferos de los cuales se alimenta el municipio de Baza, por lo que la solución propuesta de conexión del municipio de Baza con el embalse de El Portillo requeriría la construcción de una conducción desde la toma existente en el citado embalse que llevaría las aguas hasta el municipio de Baza. El citado Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, por el que se adoptaron diversas medidas administrativas calificadas de "excepcionales" para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregirlos efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro, fue prorrogado por el Real Decreto-Ley 9/2006, de 15 de septiembre y al año siguiente por el Real Decreto-Ley 9/2007, de 5 de octubre (…).”

“(…) En efecto, el artículo 10 del Anexo VII del Real Decreto por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos dispone que "el régimen de caudales ecológicos se establece conforme a los estudios realizados, recogidos en el anejo 4 de la Memoria del Plan Hidrológico, y al marco estipulado en la [Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica](#), y conforme a lo regulado en los artículos 42 y 59 del Texto Refundido de la Ley de Aguas". Así en el citado anejo se detallan de manera exhaustiva las distintas fases en el establecimiento del régimen de caudales ecológicos, lo objetivos a alcanzar a fin de mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y de los sistemas terrestres asociados, así como los estudios técnicos realizados durante la redacción del Plan Hidrológico del Guadalquivir y los métodos utilizados, de tal manera que los estudios e informes aportados por la parte no cuestionan en modo alguno los sistemas de análisis utilizados por la Administración, ni mucho menos permite la sustitución de sus conclusiones (…).”

Comentario de la Autora:

La ejecución de unas obras de emergencia autorizadas por Acuerdo de la Ministra de Medio Ambiente y convalidadas posteriormente para asegurar un trasvase de agua del río Castril que garantice el suministro a la población de Baza, prevalecen sobre cualesquiera otros usos, máxime teniendo en cuenta que las obras se autorizaron en 2006 y su conclusión está pendiente de actuaciones puntuales que garantizan tanto el abastecimiento como la buena calidad del recurso. En definitiva, la regla de la supremacía del uso para abastecimiento a la población que se impone, incluso, a las demandas ambientales.

Enlace web: [Sentencia STS 4899/2024 del Tribunal Supremo, de 2 de octubre de 2024](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de noviembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Carlos Lesmes Serrano\)](#)

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

Fuente: Roj: STS 5144/2024 - ECLI:ES:TS: 2024:5144

Palabras clave: Planes de gestión del riesgo de inundación. Demarcación Hidrográfica del Segura. Procedimiento administrativo. Defectos y omisiones. Disposiciones de carácter general. Ordenación territorial. Urbanismo. Mapas de peligrosidad por inundaciones y mapas de riesgo de inundación. Zonas de Flujo Preferente.

Resumen:

El Tribunal se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo formulado por la mercantil “EMASA EMPRESA CONSTRUCTORA, S.A.” contra el [Real Decreto 26/2023, de 17 de enero, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación \(PGRI\) de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla](#) (BOE nº 15, de 18 de enero de 2023).

El recurso se ciñe al PGRI de la Demarcación Hidrográfica del Segura.

La parte recurrente alega como primer motivo de recurso la nulidad de pleno derecho del RD 26/2023, al amparo del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por inobservancia del procedimiento legalmente establecido en la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general, y limitarse a cumplimentar el procedimiento de aprobación específico previsto en el art. 13 del RD 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.

Entiende que la naturaleza jurídica de los PGRI es la de disposiciones administrativas de carácter general. Añade que las medidas y determinaciones que contienen son vinculantes para la ordenación territorial y urbanística, y si los instrumentos de ordenación territorial y urbanística tienen naturaleza de disposiciones administrativas generales de rango reglamentario, considera que los PGRI también participan de dicha naturaleza.

Concreta la nulidad en diversos defectos procedimentales: 1.- Omisión del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general. 2.- Defectos en los trámites específicos de elaboración del PGRI del Segura establecidos en el art. 13 del RD 903/2010, de 9 de julio, que contiene el procedimiento especial. 3.- Infracción de la Directiva 2007/60/CE, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, y de las normas internas de trasposición.

En relación con el punto 3, refiere que el PGRI se ha aprobado con carácter previo a la elaboración de los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de

inundación (MAPRI), que deben ser su principal fuente de información, de acuerdo con la Directiva 2007/60/CE y el Real Decreto 903/2010. Añade que estos han sido elaborados con posterioridad a aquel y, de hecho, no están definitivamente aprobados, en especial en lo relativo a la determinación de las zonas de flujo preferente. Estas afirmaciones confirman el carácter genérico del contenido del PGRI, la falta de determinaciones de carácter normativo y la falta de concreción de los objetivos y de los datos técnicos específicos de Área de Riesgo Potencial Significativo de Inundación (ARPSI), con infracción de los artículos 11, apartados 2 y 3, del Real Decreto 903/2010.

Por su parte, el Abogado del Estado considera que no concurre dicha causa de nulidad por cuanto a la revisión de los PGRI no le resulta de aplicación el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general y que, por eso mismo, las limitaciones establecidas por el citado RD 903/2010 gozan de cobertura legal suficiente. De un lado, porque los PGRI no tienen naturaleza reglamentaria, a pesar de que el artículo 13.3 del RD 903/2010 disponga su aprobación mediante real decreto. De otro, porque su elaboración se rige por normativa propia: artículo 13 del RD 903/2010, de 9 de julio. Además, en atención a su contenido, los PGRI carecen de carácter normativo y vinculante propio de las disposiciones de carácter general, siendo que tal carácter tan solo lo tienen las determinaciones del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (arts. 9 y siguientes del RD 849/1986, de 11 de abril)

En primer lugar, el Alto Tribunal se pronuncia sobre la naturaleza jurídica del RD impugnado y su procedimiento de elaboración. Para ello se basa en su propia Jurisprudencia sobre la distinción entre lo que debe entenderse por reglamento y acto administrativo.

Teniendo en cuenta el contenido del Plan, sus determinaciones y alcance, especialmente por incluir las previsiones establecidas en la parte A y B del anexo del RD 903/2010, entre las que destacan las medidas de ordenación territorial y de urbanismo, que incluyen las limitaciones a los usos del suelo planteadas para la zona inundable en sus diferentes estados de peligrosidad; el Tribunal considera que los PGRI y sus revisiones participan de la naturaleza de las disposiciones de carácter general, tanto por su alcance de generalidad, como por su vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, al cual innova.

A continuación, el Tribunal trae a colación el contenido de los preceptos que regulan los procedimientos de elaboración y aprobación de los PGRI -arts. 11 a 13 del RD 903/2010-; los considerandos 12, 13 y 14 de la Directiva 2007/60/CE, objeto de transposición a través del propio RD 903/2010; sus arts. 7, 8 y 9.2 que se refieren a estos PGRI; y la STS de 20 de enero de 2012 –recurso N° 450/2010- que resolvió el recurso contencioso administrativo interpuesto frente al Real Decreto 903/2010, señalando que, ningún reparo puede oponerse a la transposición de la Directiva mediante una norma de rango inferior a la ley, es decir, mediante una norma reglamentaria.

De conformidad con estas premisas básicas, el Alto Tribunal llega a la siguiente conclusión: El hecho de que los PGRI participen de la naturaleza de disposición de carácter general, no significa que necesariamente haya de seguirse para su aprobación el procedimiento de elaboración previsto para el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno. Y ello es debido a la posibilidad legalmente establecida de que tanto los PGRI como sus revisiones posteriores pueden integrarse en las revisiones de los planes hidrológicos, lo que hace que resulte de aplicación “el art. 41.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, que establece una remisión

reglamentaria para el procedimiento de elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca, lo que refuerza el cumplimiento del requisito formal de exigencia de una norma con rango de ley para la aplicación de las previsiones establecidas en la Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015, con relación a los PGRI”

Por tanto, el Alto Tribunal rechaza la nulidad total del Real decreto impugnado al no resultar de aplicación la normativa prevista en la Ley 50/1997 y en la Ley 39/2015 para el ejercicio de la potestad reglamentaria.

A continuación, el Tribunal rechaza uno por uno los defectos procedimentales alegados por la recurrente al amparo del art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que considera incumplidos los trámites previstos en el art. 13 del RD 903/2010, de 9 de julio. Para refutar los argumentos de la recurrente, el Tribunal se basa en el contenido del expediente administrativo y en los documentos que constan en él.

En definitiva, rechaza los siguientes motivos:

- (i) Omisión de la autorización preceptiva del programa de medidas por parte de las Administraciones competentes para su ejecución (art. 13.1 RD 903/2010).
- (ii) Omisión de incorporación al expediente administrativo del informe preceptivo de la Comisión Nacional de Protección Civil.
- (iii) Omisión de incorporación al expediente del informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente.
- (iv) Omisión de incorporación al expediente de la elevación del proyecto de PGRI por el organismo de cuenca y del informe de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

El siguiente de los motivos alegados por la recurrente se ciñe a que el PGRI se aprobó con anterioridad a ser elaborados y aprobados los mapas de peligrosidad por inundaciones y los mapas de riesgo de inundación, por lo que el PGRI no habría tenido en cuenta su contenido, y a pesar de tratarse de una información fundamental, tal y como se califica en el artículo 10.4 del Real Decreto 903/2010 en que se basaran los PGRI.

El Alto Tribunal también rechaza este motivo al considerar que la recurrente no precisa ni explica cómo y por qué razones el PGRI contradice aquellos Mapas. Añade que en la Memoria del Plan consta un apartado sobre caracterización de la peligrosidad y riesgo de las Áreas de Riesgo Potencial Significativo de Inundación –ARPSI- de origen fluvial, que contiene un resumen de los resultados de los diversos mapas indicados y, además, en el Anejo 1 se describen los subtramos en particular y las ARPSI en concreto.

Por tanto, considera acreditado que los mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación estaban elaborados y se tuvieron en cuenta tras la consulta pública, aun cuando no hubiera un acto formal de aprobación.

Asimismo, el Tribunal se pronuncia sobre la alegación de falta o insuficiencia de motivación, en particular en la delimitación de las Zonas de Flujo Preferente (ZFP). La recurrente alega que los MAPRIs, en contra de lo exigido por la Directiva 2007/60/CE, omiten la "referencia a las inundaciones históricas y su prospectiva". Entiende que se ha incumplido el deber de

motivar la probabilidad de repetición de inundaciones y que no se han tenido en cuenta las obras de infraestructura hidráulica realizadas con posterioridad a la que se toma como referencia, para evitarlas. Asimismo, discrepa de la cartografía elaborada por la CH del Segura y denuncia la inconcreción del método de cálculo del modelo hidrológico, lo que imposibilita evaluar la metodología real empleada para obtener las condiciones hidrológicas de cálculo.

En opinión del Tribunal, la referencia a las inundaciones históricas forma parte y se contempla en la primera fase -Evaluación Preliminar de Riesgo de Inundación (EPRI) cuya finalidad es la identificación de las áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSI)-, pero no forma parte del contenido propio de la cartografía. Añade que la metodología empleada se establece en la memoria y Anexos del expediente administrativo. Asimismo, la información relativa a la cartografía de inundabilidad partió de un trámite de consulta pública y fue resultado de un triple análisis, geomorfológico, hidrológico e hidráulico, en función de lo recopilado por referencia a inundaciones históricas.

Estas afirmaciones desembocan en la desestimación del motivo de recurso. En la misma línea, también se rechaza el último de los motivos basado en que la Administración ha pasado por alto los informes técnicos más recientes al pretender actualizar y modificar los mapas de ZFP, sin utilizar la información técnica más rigurosa, completa y próxima disponible desde el punto de vista temporal, considerando la actora que con ello se ha vulnerado la jurisprudencia del TJUE sobre el control de las decisiones discrecionales ambientales.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) De este modo, al disponer, en virtud de la normativa sectorial, de un procedimiento específico de elaboración y aprobación, cuya base se encuentra en el art. 41.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, y desarrollado en la norma reglamentaria que transpone directamente al ordenamiento jurídico interno, la Directiva 2007/60/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, en la que, como hemos expuesto se contiene el régimen jurídico de las determinaciones y contenido de los PGRI con concretas y específicas determinaciones en cuanto a su procedimiento de elaboración fomentando la participación activa de la ciudadanía y su adecuada coordinación con los planes hidrológicos, aquel procedimiento de elaboración resulta de aplicación en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015 que establece que los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales. En este caso, el amparo legal se encuentra el citado art. 41.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001 en interpretación sistemática con el art. 9 de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y el desarrollo reglamentario de trasposición de la citada Directiva comunitaria que contempla el procedimiento de elaboración de los PGRI, art.13 RD 903/2010 (…)”.

“(…) Pero, es más, para demostrar que la tramitación del PGRI observó las previsiones del artículo 13 del RD 903/2010, es obligado enumerar los siguientes documentos que obran al expediente administrativo:

- Resolución de 10 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se formula declaración ambiental estratégica del Plan Hidrológico (3.er

ciclo) y del Plan de Gestión del Riesgo de inundación (2.º ciclo) de la Demarcación Hidrográfica del Segura del MITECO.

- Certificación de 25/04/2022 de la Secretaría General de la Confederación Hidrográfica del Segura y del Comité de Autoridades Competentes, según la cual el día 08/04/2022, se reunió el Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación Hidrográfica del Segura (...) Se comprueba, asimismo, que en el punto dos del orden del día se incorporó el Informe sobre la "Revisión y actualización del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica del Segura del segundo ciclo", al amparo de lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación y que, una vez sometido el Informe a la consideración del Comité de Autoridades Competentes, el mismo fue informado favorablemente.

-Consta que los PGRI de las demarcaciones hidrográficas del ámbito del RD impugnado, junto con sus programas de medidas, se sometieron a consulta e información pública desde el 22 de junio de 2021 al 22 de septiembre de 2021 (...)

- En cuanto a la tramitación de la norma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, el proyecto de real decreto aprobatorio fue objeto de información y audiencia pública en la página web del Ministerio durante el periodo comprendido entre los días 18 de abril de 2022 y el 18 de mayo de 2022, sin que se recibieran observaciones.

- A su vez, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.5 del Real Decreto 903/2010, con fecha 29 de noviembre de 2022, el proyecto de real decreto se somete a informe del Consejo Nacional del Agua, siendo que la totalidad de estos datos resultan del Informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua que, asimismo, obra al expediente administrativo.

- En concreto y en relación, al PGRI de la DH del Segura, al expediente constan los Anexos que se indican con los siguientes contenidos: 1.- Anejo 1: Caracterización de las Áreas De Riesgo Potencial Significativo de Inundación (ARPSI). 2.- Anejo 2: Descripción del Programa de Medidas. 3.- Anejo 3: Justificación de las Medidas Estructurales del Plan Documento consolidado. 4.- Anejo 4: Resultados de la Información Pública y Consultas Documento Consolidado. 5.- Memoria correspondiente a la revisión y actualización del PGRI (2º ciclo) (...)."

“(...) Es de reseñar que, que la cartografía de tales ZFP ha sido informada favorablemente por el CAC, con fecha 13 de noviembre de 2023 y el Presidente de la CH del Segura ha resuelto la aprobación del expediente y tras su remisión al Ministerio de Transición Ecológica, se ha publicado y ha quedado integrada en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, pudiendo la actora acceder a través del enlace que se proporciona.

En conclusión, debe desestimarse el motivo impugnatorio por no concurrir vicio de nulidad radical al quedar acreditado que los mapas de peligrosidad y de riesgo de inundación -es decir, la cartografía de las zonas inundables- y la información que proporcionan, como fuente de información principal según la Directiva 2007/60/CE y el propio Real Decreto 903/2010, constaban elaborados.

A este respecto cabe recordar que los presupuestos formales para la aprobación de los reglamentos han de interpretarse con un criterio finalista, al objeto de no incurrir en un

excesivo formalismo, desconociendo que el procedimiento no tiene una finalidad en sí mismo considerado, sino en cuanto es garantía de que en la aprobación del reglamento se han salvaguardado todos los intereses afectados, en especial, los propios de la potestad reglamentaria de la que es titular la administración que la aprueba (...)

Comentario de la Autora:

Lo destacable de esta sentencia es que la revisión y actualización del plan de gestión del riesgo de inundación de la Demarcación Hidrográfica del Segura responde a la tramitación procedimental legalmente establecida y no se le pueden achacar ni los defectos procedimentales ni las omisiones alegadas por la recurrente. Por otra parte, aunque el Plan se considere como una disposición de carácter general, no tiene por qué acomodarse al ejercicio de la potestad reglamentaria ejercitada por el gobierno, sino que se podrá integrar en las revisiones de los planes hidrológicos de cuenca.

En estos tiempos de catástrofes naturales, simplemente voy a destacar un párrafo de la sentencia objeto de comentario, que al margen de las cuestiones procedimentales, puede hacernos reflexionar: “los PGRI y sus sucesivas revisiones se configuran como el instrumento que define las medidas sobre la evaluación y gestión del riesgo de inundación elaboradas por los diversos entes con competencias en la materia, y que tiene como objetivo principal conseguir que no se incremente el riesgo de inundación existente en la actualidad, teniendo en cuenta el estado y los objetivos ambientales de las masas de agua y los principios generales de *solidaridad, coordinación entre las diferentes Administraciones y con las diferentes políticas sectoriales, respeto al medio ambiente y el planeamiento estratégico con criterios de sostenibilidad a largo plazo*. El Plan de Gestión del Riesgo de Inundación es un instrumento fundamental para la gestión de las crecidas de los ríos y de los temporales costeros. Un instrumento de referencia para todas las Administraciones y para la sociedad en general”.

Enlace web: [Sentencia STS 5144/2024 del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2024](#)

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 07 de noviembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 20 de marzo de 2024 \(Sala de lo Contencioso, Sección 3 Ponente: Cristina Páez Martínez-Virel\)](#)

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

Fuente: ROJ: STSJ AND 7400/2024 - ECLI:ES:TSJAND:2024:7400

Palabras clave: Restauración ambiental. Explotaciones mineras. Inactividad administrativa. Residuos.

Resumen:

El pronunciamiento de autos analiza la eventual inactividad de la Secretaría General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía, en relación con la aprobación del "Tomo 2 - Labores de Restauración" del Plan de Abandono Definitivo de las Labores de la Explotación minera C.D. Campiñuela Baja en Vélez-Málaga.

La mercantil recurrente, alega que desde 2015 la Administración no ha tramitado el plan de restauración de la cantera, situación que ha aumentado el deterioro ambiental de la zona afectada poniendo en riesgo la salud pública y el medio ambiente.

La demandada sostiene que la tramitación se ha retrasado debido a la necesidad de un informe previo medioambiental, pero no justifica la demora de ocho años.

De los antecedentes se desprende que la concesión minera, otorgada en 1981 para la explotación de arcillas, fue revocada en 2012 debido a varios incumplimientos por parte de los titulares, como el relativa a la restauración del espacio afectado. Asimismo, se detectaron irregularidades como una escombrera ilegal y el uso de materiales inadecuados para rellenar el hueco generado por la explotación. Ante esta situación, la Resolución de 16 de octubre de 2014 de la Delegación Territorial de Málaga de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo estableció que la Administración debía proceder a la restauración de los terrenos mediante ejecución forzosa, a través de la fórmula de la ejecución subsidiaria.

El plan de restauración, que constaba de dos tomos, fue aprobado parcialmente, ya que la aprobación del Tomo 2 "Labores de restauración", quedó paralizada a expensas de la emisión de un informe, del que se dispuso un mes más tarde. A pesar de contar con meritado informe, el proceso de aprobación del Tomo 2 fue paralizado durante ocho años.

La Sala enfatiza que la Administración, al haberse comprometido a ejecutar subsidiariamente las labores de restauración, debía haber actuado dentro de un plazo razonable.

Consecuentemente, el Tribunal considera que la Administración ha incumplido su deber de aprobar el plan, dado que los trámites necesarios debieron realizarse en un plazo razonable, y condena a la Secretaría General de Industria y Minas a la realización de los trámites necesarios para la aprobación del "Tomo 2".

Destacamos los siguientes extractos:

"(...) Una vez quede ejecutada la actuación, esta debe de ser resumida en un informe final de ejecución." Sin embargo, el procedimiento sigue anclado y pendiente de aprobación del tan reiterado Plan de Abandono y Restauración - Tomo 2- sin justificación alguna por parte de la Administración. En el Informe de propuestas de actuación en explotaciones mineras para el año 2016 remitido por la Delegación Territorial a la Dirección General de Minas, la propia Delegación Territorial reconoce que no se podrá ejecutar el Tomo 2 durante el año 2016 y solicita que el importe de 317.514,24 euros sean tenidos en cuenta para el año 2017 (Folios 3.203 a 3.206 del E.A.)

De lo anterior resulta que no existe justificación alguna para que el tomo II del Plan no haya culminado como hiciera el tomo I.

Aunque la demandada sostiene que no está obligada sin más a aprobarlo, porque hay una serie de trámites previos, queremos pensar que cuando es ella misma la que se ha impuesto una serie de obligaciones de las que solo ha cumplido parcialmente, la finalidad era acometer el resto y no suspenderlo indefinidamente.

En efecto, quedó suspendida la aprobación del "Tomo 2 - Labores de Restauración" hasta disponer del Informe Previo para esa actuación, por parte de la Delegación Territorial en Málaga de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente (Antecedente Decimoséptimo de la Resolución); y un mes después de la propia resolución, en abril de 2015 ya contaba con dicho informe.

La referencia a las solicitudes realizadas al Juzgado de primera instancia de Vélez en el que se seguían las diligencias previas por vertido ilegal dentro de la concesión directa de la explotación de la La Campiñuela y, más tarde a la Audiencia Provincial, para poder impulsar el procedimiento administrativo, no justifica en modo alguno la conducta de la demandada. Más allá de su argumento, no se ha aludido siquiera a que por parte de los órganos judiciales, se conminara a paralizar sus obligaciones. Lo que está claro es que no podía permanecer pasiva, quedando suspendida la aprobación del "Tomo 2 - Labores de Restauración" durante ocho años.

El "Plan de Abandono Definitivo de las Labores y Ejecución de las Labores de Restauración de la Explotación minera que constaba de dos Tomos: Tomo 1 - Actuaciones en Materia de Seguridad", "Tomo 2 - Labores de Restauración" cuya aprobación se suspendió hasta disponer del Informe previo; era una de las medidas urgentes y estrictamente necesarias para salvaguardar la seguridad de bienes y terceras personas y la restauración de espacio natural afectado por la actividad minera.

Ante el incumplimiento de los deberes por los herederos del concesionario la Administración había acordado la ejecución subsidiaria y, sin embargo, es obvio que ninguno de dichas razones de urgencia y necesidad estricta, que menciona en su acuerdo, han guiado a la demandada en el tiempo transcurrido."

Comentario de la Autora:

La sentencia de autos subraya la responsabilidad administrativa en la protección del medio ambiente. En el caso a la analizado, el fundamento de la condena por inactividad de la Administración es la asunción por esta de la ejecución subsidiaria de la restauración de la explotación minera por motivos ambientales y de seguridad.

Enlace: [Sentencia STSJ AND 7400/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 20 de marzo de 2024.](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de noviembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 28 de junio de 2024 \(Sala de lo Contencioso, Sección 2. Ponente: Marta Rosa López Velasco\)](#)

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

Fuente: ROJ: STSJ AND 11411/2024 - ECLI: ES:TSJAND:2024:11411

Palabras clave: Ordenación del territorio. Evaluación ambiental estratégica. Vías pecuarias. Embalses. Protección del medio ambiente.

Resumen:

El pronunciamiento de autos resuelve la impugnación de varias resoluciones administrativas relacionadas con la aprobación del Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) del municipio de La Puebla de Cazalla (Sevilla) por parte de una federación ecologista.

La recurrente alega los siguientes motivos de impugnación: en primer lugar, que los acuerdos impugnados no sometieron los planes a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) conforme a la Directiva 2001/42/CE y la [Ley 21/2013](#), sino que se realizó una asimilación incorrecta del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). En segundo lugar, que no se previó la modificación de trazado de vías pecuarias conforme al artículo 12 de la Ley 3/1995 de Vías Pecuarias. En tercer lugar, la reducción injustificada de la protección del embalse de La Puebla de Cazalla y del Complejo Serrano El Pinalejo, establecida en las Normas Subsidiarias de 1996.

La Administración demandada y la codemandada presentan las siguientes defensas se oponen a las merítadas pretensiones.

El Tribunal resuelve como sigue. Respecto al trámite de evaluación ambiental, considera que no se cumplió con la preceptiva EAE, destacando la importancia de la EAE como instrumento de prevención y su independencia de otros procedimientos ambientales. En el caso de autos, se trató de convertir un precedente Estudio de Impacto Ambiental en Estudio Ambiental Estratégico. Esta actuación es inadmisibles en base al artículo 13 de la Ley 21/2013, que, si bien permite (ocasionalmente) incorporar trámites y actos administrativos de EAE en otros procedimientos de evaluación ambiental, no lo autoriza a la inversa, es decir, del procedimiento de EIA al de EAE.

Dado que la falta de EAE justifica la nulidad de las resoluciones impugnadas, la Sala no entra a valorar la cuestión de las vías pecuarias ni la reducción de protección ambiental del embalse.

Consecuentemente, la Sala determina que las resoluciones impugnadas son nulas de pleno derecho.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Pues bien, este planteamiento, conocido por la Administración Autonómica que se ha allanado al recurso, es aplicable al caso que nos ocupa, dado el proceder de la Administración atendido el tenor del documento complementario de Evaluación Ambiental Estratégica y los tramites seguidos, de los que no resulta el acuerdo de inicio, las consultas previas y, como se alegaba en la demanda y no se ha controvertido propiamente, la determinación del alcance del Estudio Ambiental Estratégico, a los efectos pretendidos, no fue realizado con los contenidos exigidos por la Directiva y la normativa aplicables. En este sentido, como en última instancia alega la recurrente, lo que se aprecia es una superposición de lo que es una previsión de un procedimiento para subsanar posibles incorrecciones para modificar un EIA no siguiéndose el procedimiento de la EAE.

Y es que como igualmente señalamos en la sentencia de 18 de enero de 2019 recurso 613/16, en el que igualmente se acude a un mecanismo parecido al de autos de adendas por el que, en última instancia, se pretende convertir sostener la conversión o subsanación de un precedente Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en Estudio Ambiental Estratégico (EAE) no cabe admitir este proceder pues el art. 13 de la Ley 21/2013 permite incorporar trámites y actos administrativos de evaluación ambiental estratégico en otros procedimientos de evaluación ambiental, en ciertos casos, lo que implícitamente excluye que los de un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental pasen a un procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica, es decir el proceso inverso.

No cabe asimismo desatender que, como alega la recurrente, en fecha 18 de junio de 2015 la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en Sevilla, resuelve la sujeción al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica regulado en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental modificada por el Decreto Ley 3/20015, de 3 de marzo señalando la referida resolución en su parte dispositiva: (…)

“(…) Pues bien ni en la denominación ni el contenido cabe apreciar el cumplimiento de las exigencias del procedimiento de Estudio Ambiental Estratégico.

Como señalamos en la Sentencia de esta Sala de fecha 10 de septiembre de 2020 en un caso similar en que, igualmente, el estudio y la formulación de las alternativas se realizaron de forma tardía ello comporta que "no se cumplió con la finalidad institucional justificadora, de la evaluación ambiental estratégica, que no es otra, que la de anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente. Ha de reiterarse que la evaluación ambiental estratégica, tiende a dotar de consistencia la decisión, desde el punto de vista medio ambiental, dentro del procedimiento de decisión de planeamiento. La iniciación del plan debe contar con la evaluación ambiental estratégica previa, lo que no ha ocurrido en el supuesto presente, pues la evaluación de las alternativas queda en palabras de la sentencia de 30 de octubre de 2018 del Tribunal Supremo <<gravemente debilitada, al venir determinada forzosamente por situaciones de hecho anteriores sobre las que la evaluación estratégica no podría intervenir preventivamente, ni tampoco conjurar sus eventuales riesgos para el medio ambiente>> por lo que igualmente procede la estimación del recurso .

En la lógica del sistema de Evaluación Ambiental Estratégica, el análisis de las alternativas de ordenación debe realizarse en las etapas iniciales del proceso de formulación del instrumento de planeamiento urbanístico, puesto que analizarían los posibles efectos

significativos sobre el medio ambiente del planeamiento urbanístico mediante un estudio comparativo de las alternativas razonables, técnicas y ambientalmente viables y justificarse la decisión de la alternativa seleccionada.

En el mismo sentido se ha pronunciado esta Sala y Sección sentencias de esta Sala y Sección de 13 de febrero de 2020 (recurso 87/2017), de 5 de marzo de 2020 (recursos 82 y 162/2017) y 2 de julio de 2020 (recurso141/2017)."

En suma, este proceder no permite apreciar la adecuada tramitación de la preceptiva EAE lo que conlleva necesariamente la estimación del recurso y la anulación de la disposición sin que sea preciso examinar las restantes cuestiones (especialmente en lo que se refiere al planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad en cuanto de ello no depende la resolución del litigio)".

Comentario de la Autora:

El pronunciamiento que traemos a colación subraya la importancia de la EAE como un instrumento esencial para la protección del medio ambiente en la planificación urbanística., que debe integrarse desde el inicio en la toma de decisiones de planes y programas públicos. La Sala, reafirma que la EAE no puede ser sustituida por una EIA y debe cumplir con los requisitos específicos y los procedimientos detallados en la normativa aplicable.

El caso de autos aborda la protección de espacios naturales específicos, como el embalse de La Puebla de Cazalla y el Complejo Serrano El Pinalejo, subrayando la importancia de mantener y, en su caso, ampliar las medidas de protección ambiental en los planes urbanísticos, destacando la responsabilidad de las autoridades en la promoción de un desarrollo sostenible y compatible con la conservación del entorno natural.

Enlace: [STSJ AND 11411/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 28 de junio de 2024](#)

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 19 de noviembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 1 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso, Sección 3ª. Ponente: Pedro Luis Roas Martín\)](#)

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

Fuente: ROJ: STSJ AND 12078/2024 - ECLI:ES:TSJAND:2024:12078

Palabras clave: Autorización ambiental integrada. Residuos peligrosos. Medidas cautelares. Valorización de residuos. Medio ambiente.

Resumen:

La sentencia que traemos a colación resuelve la impugnación del auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número tres de Huelva, que suspendió la ejecutividad de una resolución que otorgaba autorización ambiental integrada (AAI) para la instalación de una planta de valorización de residuos peligrosos en Minas de Riotinto (Huelva).

En cuanto a las pretensiones de las partes, la Junta de Andalucía, recurrente, argumenta que el auto recurrido incurre en contradicciones al justificar la medida cautelar basada en riesgos serios sin analizar adecuadamente los informes técnicos. Por su parte, Green Soil Solutions, S.L., recurrente, alega que el auto impugnado no se pronuncia sobre la denegación previa de una medida cautelar similar, incurriendo en incongruencia omisiva.

Se oponen a estos argumentos los Ayuntamientos de La Granada de Riotinto y El Campillo, que defienden la medida cautelar por los riesgos ambientales y de salud que la planta podría la actividad sujeta a AAI.

La Sala aborda la regulación y aplicación de medidas cautelares conforme a los artículos 129 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que la justicia cautelar forma parte del derecho a la tutela efectiva, como ha sido reiterado por la jurisprudencia.

Asimismo, la Sala, por remisión a la STC 148/1993, razona que las medidas cautelares no deben confundirse con un juicio sobre el fondo del proceso. En el supuesto de autos, la medida cautelar se justifica por la prevalencia de la protección de los intereses ambientales, dada su mayor trascendencia y menor reparabilidad en comparación con los intereses económicos de la empresa.

La sentencia también aborda la apariencia de buen derecho como un factor a considerar en la adopción de medidas cautelares, poniendo en valor que la aplicación del principio *fumus bonis iuris* es crucial en la prevención de daños ambientales mientras se resuelve el fondo del asunto.

Por último, la Sala reconoce la exención de caución para entidades locales, basada en la presunción de solvencia general de la Administración Pública.

Por todo lo anterior, el Tribunal desestima el recurso.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) En ningún caso, anticipa el juzgador de primera instancia o prejuzga la resolución del fondo del asunto con la adopción de la medida cautelar, pues ante la insuficiente justificación de los datos que esgrimen las partes en sus respectivos escritos y a partir de los informes que presentan y en los que siguen insistiendo en sus recursos de apelación y escritos de oposición, se concluye en la prevalencia de la protección de los intereses ambientales, dada su mayor trascendencia desde una perspectiva general y en relación con los bienes jurídicos afectados, como la vida o la salud e integridad de las personas y poblaciones y su menor reparabilidad, ante los intereses que pudieren verse perjudicados en este caso por la adopción de la medida cautelar, cuya trascendencia resulta asimismo indudable, pero que dado su alcance económico podrían ser susceptibles de reparación o resarcimiento.

Esto es, los eventuales perjuicios que pudieren derivarse en este caso de la medida cautelar adoptada, serían susceptibles de pleno resarcimiento económico, no explicándose por los apelantes porqué estos daños no serían susceptibles de una adecuada compensación; extremo que, a mayor abundamiento, impediría apreciar irreversibilidad o dificultad en la reparación que hiciere perder al recurso su legítima finalidad.

Es precisamente en el marco de esta ponderación de intereses, que no puede afirmarse que los perjuicios que describen los apelantes exhiban la concurrencia de un bien o interés jurídico prevalente sobre los generales que pretende salvaguardar la medida adoptada”.

“(…) En definitiva, el interés público objeto de protección resulta en este caso más que evidente en relación con la protección al medioambiente, pues se solicita una decisión cautelar que incide sobre la ejecutividad durante el tiempo de pendencia del recurso de la resolución de la AAI, adoptada sobre la base de la aparente afectación de bienes jurídicos de indudable trascendencia y muy difícil reparación, por lo que ponderando los intereses en conflictos ha de otorgarse prevalencia al interés general frente a los particulares de las empresas codemandadas.

Por último y como defiende el Ayuntamiento de Campofrío en su oposición, se impone la necesidad de desestimar el motivo de la apelación relativo a la exigencia de caución, pues las entidades locales están exentas de constituir cualquier tipo de garantía, de acuerdo con los artículos 173.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y 12 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas. Esta última previsión, si bien justifica la exención para el Estado y resulta de aplicación a las Comunidades Autónomas, de conformidad con su Disposición Adicional 2ª, también lo es para las entidades locales, precisamente con arreglo al anteriormente citado artículo 173.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Su fundamento radica en la presunción de solvencia general de la Administración Pública, que responderá en su caso de los perjuicios que pudieren derivarse de la adopción de la medida cautelar (en el anterior sentido, SSTs 1720/2018 y 4641/2015). Por todo lo expuesto, procede la desestimación del recurso de apelación”.

Comentario de la Autora:

La sentencia de autos es paradigmática en cuanto a la ponderación de intereses ambientales y económicos cuando se trata de autorizar actividades de elevado impacto ambiental. La Sala da un mayor peso a la protección del medio ambiente y la salud pública frente a los intereses económicos de la empresa, amparando la adopción de la medida cautelar controvertida.

En este sentido, el pronunciamiento refleja cómo la justicia cautelar, la apariencia de buen derecho y la ponderación de intereses son principios fundamentales que guían la adopción de estas medidas, asegurando que los daños irreparables al medio ambiente se prevengan mientras se resuelve el fondo del asunto.

Enlace: [Sentencia STSJ AND 12078/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 1 de julio de 2024](#)

Comunidad Foral de Navarra

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de noviembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 24 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Jesús Azcona Labiano\)](#)

Autor: Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ NA 465/2024 – ECLI:ES:TSJNA:2024:465

Palabras clave: Autorizaciones y licencias. Energía solar fotovoltaica. Energías renovables. Ordenación del Territorio.

Resumen:

Se interpone recurso contencioso-administrativo contra la Orden Foral 46E/2023, de 8 de noviembre, del Consejero de Cohesión Territorial por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución 212E/2023, de 30 de mayo, de la Directora del Servicio de Territorio y Paisaje, por la que se deniega autorización de la planta solar fotovoltaica en Noáin (Valle de Elorz).

Los motivos para la denegación de la autorización de la planta solar fotovoltaica son los siguientes:

- Que el ámbito propuesto para la implantación de la planta solar incluye suelos de alto valor natural para el cultivo. Ello contravendría el artículo 3 de la Orden Foral 64/2006, de 24 de febrero, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se regulan los criterios y las condiciones ambientales y urbanísticas para la implantación de instalaciones para aprovechar la energía solar en suelo no urbanizable.
- La planta solar es incompatible con el Modelo de Desarrollo Territorial (MDT) previsto por el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito en el que se ubica (POT 3). Siendo que, a juicio de la administración, este MDT constituye una determinación vinculante para el planeamiento. Así, se destaca que la implantación de la planta solar de las dimensiones del propuesto no es coherente con la programación de desarrollo residencial del área metropolitana establecida en el POT 3.
- Se propone otra alternativa más adecuada para la ubicación de los módulos fotovoltaicos sobre la superficie de las cubiertas y de los aparcamientos al aire libre de la Ciudad del Transporte (suelo urbanizable), que se ubica de forma muy próxima a los suelos propuestos inicialmente.

De forma previa, la Sala indica que es precisamente el suelo no urbanizable el lugar idóneo para instalar plantas solares, por su necesidad de ocupar grandes superficies de terreno, sin sombra y con un tendido eléctrico próximo para evacuar la energía generada. Sin embargo, la Sala también hace constar que usualmente las legislaciones autonómicas no prevén expresamente estas instalaciones como uno de los usos permitidos en el suelo rural, si bien

tampoco lo prohíben, ya que los usos ordinarios en el suelo no urbanizable son los propios de su naturaleza, esto es, uso agrícola, forestal, cinegético, etc. Por último aduce que, en el suelo no urbanizable sin una protección específica, pueden ejecutarse, bajo determinadas condiciones, construcciones de tipo industrial y productivo (categoría en la que pueden enmarcarse las plantas solares), aunque se requiera de una autorización previa al otorgamiento de la licencia de obras.

En lo que respecta a los dos primeros motivos que denegaban la autorización (que los suelos que ocuparía la planta solar son de alto valor natural para el cultivo y simultáneamente se prevé en ellos un desarrollo futuro residencial), la Sala constata que tales determinaciones serían contradictorias entre sí, no resultando coherente que un suelo resulte protegible con base en su valor agrológico, y a la vez se prevea en el mismo un desarrollo urbanístico de carácter residencial.

A mayor abundamiento, resulta que, en el plan urbanístico municipal, el ámbito en el que pretende instalarse la planta, está clasificado como suelo no urbanizable de mediana productividad agrícola o ganadera. Con tal calificación urbanística y su régimen de uso y protección, el parque solar sería autorizable.

Por estas circunstancias la Sala admite este motivo de impugnación, considerando que la denegación de la autorización en suelo no urbanizable no se ajusta a derecho.

En lo que respecta al tercero de los motivos, relativo a la existencia de alternativas de ubicación de la planta solar en las cubiertas y aparcamientos de la cercana Ciudad del Transporte, la Sala entiende que en nada vincula a la parte promotora de la planta solar, que ni siquiera es propietaria de dichos suelos y, desde luego, tal ubicación alternativa, no excluye automáticamente la instalación promovida por la actora.

En fin, la Sala estima íntegramente el recurso contencioso-administrativo, declarando que la resolución recurrida no es conforme a derecho y, por ende, declarando el derecho al otorgamiento de la autorización solicitada.

Destacamos los siguientes extractos:

“Sentado lo anterior, la respuesta jurídica a las cuestiones planteadas pasa por tomar en consideración el alcance de las determinaciones del POT-3 relativas a los terrenos afectados por la instalación fotovoltaica y el estado de la cuestión referida a las citadas instalaciones fotovoltaicas a la luz del derecho ambiental y de la jurisprudencia emanada al respecto y a la luz de las Directivas de aplicación en la materia.

I/ Comenzaremos el análisis de los dos primeros pues como dice la actora, pueden analizarse juntos ya que, en buena lógica, serían incompatibles, entre sí; es decir, se excluyen entre ellos; no es posible fundamentar la denegación, de un lado, en la protección del alto valor natural para el cultivo y a la vez, en la previsión de transformación urbanística residencial de los terrenos. Y si, o estamos ante un terreno protegible por su alto valor natural para el cultivo o por ser susceptible de desarrollo urbanístico futuro, pero por las dos causas no puede ser. Dicho de otro modo, si el terreno tiene tan alto valor natural por el cultivo, no puede preverse su urbanización y si se prevé su urbanización debe ser porque carece de ese elevado valor natural para el cultivo.

Por lo demás es verdad que parece circunscribirse las razones de denegación principalmente a las circunstancias agrologicas de los terrenos sobre los que se ubicaría la instalación fotovoltaica, cuando en realidad en el informe emitido en su día se sustenta básicamente en la incompatibilidad del proyecto con el desarrollo residencial previsto en el POT 3, no obstante aludirse también al pretendido alto valor natural de los terrenos para el cultivo según los Mapas de capacidad agrologica en Navarra, lo que ciertamente no se acierta a comprender desde un criterio de razonabilidad y lógica.

La tesis de la demandante en la vía administrativa era la de que la Orden Foral antes citada no define los suelos de alto valor natural para el cultivo, por lo que deben entenderse referidos a los delimitados por los Planes de Ordenación Territorial como suelo no urbanizable de protección, valor para su explotación natural, SECA, categoría que no reúnen los suelos afectados por la planta solar proyectada. Y ello no se cuestiona por la propia Administración. Asimismo, sostiene que el Plan Municipal de Noáin/Noain, clasifica el ámbito afectado como suelo no urbanizable de mediana productividad agrícola o ganadera, en el que, de conformidad con su régimen de uso y protección, el parque solar es autorizable, y esto, como vamos a ver, es así.

El tantas veces referenciado POT 3 contempla los terrenos donde se pretende ubicar la planta Solar como suelos no urbanizables de preservación para un futuro desarrollo residencial posterior, que debería posponerse hasta que se haya alcanzado un amplio porcentaje de desarrollo residencial en áreas interiores de la comarca de Pamplona.

No se incluye determinación vinculante sobre el territorio referida al alto valor agrológico ni sobre su categoría como suelo de especial protección.

[...]

En estos suelos como ha reconocido el propio Departamento de Ordenación del Territorio se alude a la clasificación y categorización del suelo no urbanizable de preservación por el POT y por el todavía vigente Plan Municipal, y en ambos casos, sobre los mismos, resultaría compatible la Planta Solar, con el planeamiento urbanístico, como reconoce, decimos, el informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio de 22 de mayo de 2023, en relación con el Plan Municipal al afirmar que "No se aprecia por tanto incompatibilidad con

el Plan Municipal de Noáin/Valle de Elorz" (págs. 805-806EA).

[...]

De todo lo anterior, se infiere que la denegación de la autorización en suelo no urbanizable no se ajusta a Derecho y resulta contraria a cualquier interpretación teleológica o finalista de la [Ley Foral 4/2022](#)".

“Como se exponía más arriba, la denegación de la autorización se sustenta asimismo en otra consideración, esta, en relación con su proximidad a la Ciudad del Transporte, y se propone otra alternativa más adecuada para la ubicación de los módulos fotovoltaicos sobre la superficie de las cubiertas y de los aparcamientos al aire libre es decir en suelo urbanizable existente, siguiendo previsiones LF 4/2022, arts 39 y 42 se está pensando en el cambio climático, siendo guía obligada para autorizar actuaciones en suelo no urbanizable.

[...]

A la vista entonces de lo motivado, se ha de estimar asimismo de este motivo de demanda. No tiene la actora como aduce ninguna disposición sobre tales ubicaciones, sólo la tendrían sus propietarios, y en su caso es una obligación a imponer a los mismos de manera que su obligatoriedad no excluye per se la instalación promovida por la actora”.

Comentario del Autor:

En este pronunciamiento se realiza una interesante reflexión acerca de las determinaciones establecidas en los planes territoriales al respecto del suelo no urbanizable y su obligatoriedad o vinculación urbanística. En el caso concreto, el encuadramiento de un determinado ámbito como suelo no urbanizable con valor agrícola, coexiste con su reserva para un futuro desarrollo urbanístico residencial a futuro, a desarrollar cuando se colmaten otros crecimientos urbanísticos. De tal circunstancia, la Sala extrae que el grado de protección establecido en el plan territorial no es suficiente para impedir la instalación de una planta solar fotovoltaica, permitiéndolo mediante el procedimiento de autorización en suelo no urbanizable. Ahora bien, hay que tener en cuenta que, en todo caso, tal autorización de planta solar, puede entorpecer, sino arruinar, las expectativas de desarrollo residencial futuro, lo que, en último término, truncaría una parte del modelo territorial planteado por la administración autonómica en su plan territorial.

Enlace web: [Sentencia STSJ NA 465/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 24 de julio de 2024](#)

Comunidad Valenciana

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 26 de noviembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 31 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso, Sección 1. Valencia. Ponente: Javier Eugenio López Candela\)](#)

Autor: Carlos Javier Durá Alemañ. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Roj STSJ CV 4281/2024 - ECLI:ES:TSJCV:2024:4281

Palabras clave: Biodiversidad. Zonas húmedas. Urbanismo. Caducidad. Género. Catálogo.

Resumen:

El objeto de impugnación en la presente sentencia es el Acuerdo de 20 de mayo de 2022 del Consell, por el que se modifica el Catálogo de zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana, y en concreto, el que se refiere a la zona nº53, El Quadre de Santiago, en el término de Benicasim. La actora es una empresa relacionada con el sector de la construcción y el golf que tiene unos determinados intereses económicos en la zona.

De manera inicial, es preciso resolver algunas cuestiones previas que formula la actora y que son las siguientes: a) Caducidad del Acuerdo por la falta de resolución en el plazo establecido una vez iniciado el procedimiento con la Orden 5/2020, de 28 de febrero. B) Infracción de las reglas esenciales del procedimiento por falta de: Memoria Económica. Dictamen del Consell Juridic Consultiu. Informe de la Abogacía General. Informe sobre impacto de género. C) Falta de justificación de la inclusión y debida delimitación del Quadre de Santiago (arbitrariedad).

Destacamos lo expuesto en la Exposición de Motivos del Acuerdo impugnado:

...el Acuerdo del Consell de 10 de septiembre de 2002 determina que la incorporación, supresión o modificación de zonas húmedas en el catálogo requerirá el mismo procedimiento de aprobación realizado, al amparo de lo previsto en el artículo 15 de la 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, ...

Concretamente, la Disposición alude a aquellas zonas húmedas de reciente inclusión en el Catálogo, con el fin de proteger los ya existentes. Además, el propio Tribunal ya manifestó tal naturaleza jurídica como disposición general. Lo cual ya fue transmitido a la actora.

En relación a la caducidad del procedimiento al no haberse resuelto en tres meses, este es desestimado por tratarse de una disposición general para las cuales no está prevista dicha caducidad. En relación a la segunda cuestión, la Memoria Económica, si aparece en el expediente, concretamente en la página 23. Y sobre la falta de dictamen del Consell Consultiu, hay que decir que estos trámites no están previstos para este tipo de disposiciones. Lo mismo sucede respecto al informe de igualdad de género.

Para la Sala, la parte actora en ningún momento denunció realmente la omisión de un trámite sustancial en la elaboración del plan impugnado consistente en la falta de elaboración de un informe de impacto de género. No hace referencia a ningún defecto formal en la tramitación del procedimiento de elaboración del plan que se recurre.

No se imputa, pues, en la demanda al plan impugnado un defecto formal en la tramitación del plan consistente en la omisión de un trámite sustancial. Se le imputa un vicio material como es la falta de reflejo en el plan, de una evaluación del impacto de la ordenación urbanística propuesta en función del género.

La alegación se plantea sobre si es necesario que la documentación que acompaña al plan, como parte de su motivación, debe exteriorizar la perspectiva de género como reflejo de una condición básica garantizadora de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y como derivado del deber impuesto al planificador urbanístico en el *art. 31 de la LO 3/2007*, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, del principio de desarrollo sostenible y de los criterios básicos de utilización del suelo establecidos por el legislador estatal para hacerlo efectivo que demandan atender la perspectiva de género. Por consiguiente, este supuesto es una cuestión sustantiva que, aunque está prevista para la ordenación del territorio, es aplicable al caso.

Otra de las cuestiones fue la delimitación y motivación de la inclusión del humedal Quadre de Santiago. La delimitación queda reforzada por el informe realizado sobre los hábitats naturales de 2015, habiéndose identificado un total de 15 tipos de hábitats de Interés Comunitario.

En dicho informe se refleja la vegetación objeto de protección, y también la circunstancia de que se indica que, aunque no figure en el espacio de la Red natura 2000, la presencia de estos hábitats es un indicador de la calidad ambiental de la zona el espacio de la zona húmeda.

Por el contrario, la empresa recurrente, presenta informe sobre la falta de justificación de la delimitación del humedal. El Tribunal, tras analizar dichos informes concluye que no se ha alterado de forma suficiente la delimitación tenida en cuenta en la resolución impugnada, sin que haya justificado de forma suficiente por el perito de la parte actora los espacios que deberían quedar fuera de la protección del Catálogo y que la disposición impugnada concreta en las fichas, reflejando en la leyenda los diferentes valores objeto de protección.

Así las cosas, tras comprobar el mencionado informe sobre hábitats y de las fichas aportadas que obran en el expediente, queda perfectamente justificada y delimitada la zona de protección correspondiente al humedal para su inclusión en el Catálogo autonómico.

Por todo lo expuesto, la Sala desestima la pretensión realizada por la mercantil actora, contra el Acuerdo de 20 de mayo de 2022, por el cual se modifica el Catálogo de zonas Húmedas de la Comunidad Valenciana impugnado en autos, el cual se confirma por ser conforme a derecho.

Destacamos los siguientes extractos:

(...) "En la Comunitat Valenciana existen 48 zonas húmedas catalogadas a través del Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunitat Valenciana, que fue aprobado por Acuerdo del Consell de 10 de septiembre de

2002, todo ello de conformidad con lo previsto en el apartado 4 del artículo 15 de la 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana.

El tiempo transcurrido desde su aprobación, ha evidenciado la necesidad de ampliar el Catálogo, con el objetivo primordial de garantizar una mayor protección a determinados espacios, ofreciendo la máxima protección y la cualificación de espacio natural protegido a una serie de humedales con elevado valor natural, así como revisar aquellos espacios incluidos con el objetivo de dotar de la mayor seguridad y protección a los espacios que forman parte del mismo.

(...) “Lo cierto es que esta Sala ya se ha pronunciado sobre su naturaleza jurídica, indicando que es una disposición general, como es el caso de la sentencia de esta Sala de fecha 10 de febrero de 2.006, recurso 1638/2002, con todas sus consecuencias inherentes, sin que ello signifique que sea un Reglamento de desarrollo de una norma legal. Que se dicte conforme a lo dispuesto en el art.15.4 de la Ley 11/1994 de espacios naturales protegidas no significa que sea un desarrollo de ese precepto, porque si no se expandiría en exceso el concepto de Reglamento Ejecutivo. Así, por todas, sentencias de esta Sala y Sección de fecha 19 de noviembre de 2.004, recurso 1650/2002”.

“(...) Y como se le contestó a la actora en las alegaciones que se desestimaron "con relación a su degradación no puede obviar el hecho de que históricamente ha sido parte integrante de una zona húmeda mucho más amplia que ha visto reducida su extensión y potencialidad por la aparición de actividades que han colaborado en la detracción de recursos hídricos, así como en cambios morfológicos que impiden el buen funcionamiento de la zona húmeda de forma natural".

“(...) Por tanto, el informe de impacto de género sólo será un trámite preceptivo del procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos cuando la normativa autonómica así lo configure, sin perjuicio de que la perspectiva de género deba ser tomada en cuenta necesariamente en los planes de urbanismo con el correspondiente control jurisdiccional sobre este extremo. Ésta es, en apretada síntesis, la doctrina de la Sala que se refleja en las sentencias que hemos mencionado y que aquí debe ser mantenida.

(...) Por tanto, la sentencia recurrida no se ajusta a la doctrina de esta Sala sobre la exigibilidad de un informe de evaluación de impacto de género en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos ya que éste no viene exigido por la legislación estatal y, en el caso de autos, tampoco lo impone la normativa autonómica que la Sala de instancia reproduce.”

(...) En dicho informe se refleja la vegetación objeto de protección, así como los pastizales, matorrales, estepas, pardos húmedos y galerías correspondientes, utilizados por aves acuáticas y palustres, con hasta 150 especies detectadas, siendo justificada dicha protección en el folio 3 del mencionado informe, al "evidenciar procesos de degradación y entronización generalmente por la presencia de ganado".

Comentario del autor:

Una mercantil con intereses urbanísticos interpone recurso contra Acuerdo del Consell, por el que se modifica el Catálogo de zonas húmedas de la Comunitat Valenciana al incluir un espacio, concretamente el Quadre de Santiago, por afectar a terrenos de su titularidad. Se establecen una serie de argumentos que son desestimados por el Tribunal, como la posible caducidad del expediente, la falta de informe de género, falta de memoria económica o dictamen del Consell Consultivo, que finalmente son desestimados por el Tribunal. Por

último, también alegan contra su justificación y delimitación, argumentos también desestimados por la existencia de informe de técnico especializado sobre los valores del citado espacio y que, a pesar de no configurar parte de la Red Natura 2000, alberga valores destacados para justificar su inclusión en dicho Catálogo. Por todo lo expuesto, finalmente el Tribunal desestima la pretensión de la mercantil.

Enlace web: [Sentencia STSJ CV 4281/2024 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 31 de julio de 2024](#)

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de noviembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 17 de noviembre de 2022 \(Sala de lo contencioso administrativo. Sección 2ª. Ponente: María Azucena Recio González\)](#)

Autora: Jennifer Sánchez González. Profesora de Derecho Administrativo. Universidad de A Coruña

Fuente: Roj: STSJ GAL 7968/2022 - ECLI: ES: TSJGAL:2022:7968

Palabras clave: Dominio Público Hidráulico. Minas. Responsabilidad subsidiaria. Restauración.

Resumen:

La sentencia resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por una cantera (Canteras Fernández SL Extracción S. Com) contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil de 26 de agosto de 2021, por la que se impone una sanción administrativa a una persona física (Juan Ramón, responsable de la empresa IPISA), en concepto de multa, conforme al artículo 117 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, por la ocupación, sin autorización o concesión administrativa, del cauce de un Regato mediante un depósito de pizarras, así como la reposición al estado originario. En dicha resolución se impone tanto a Canteras Fernández Explotación, S. Com, como a Canteras Fernández Extracción S. Com, la ejecución subsidiaria si el sancionado principal no cumple.

Es parte demandada la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil (CHMS).

La parte actora argumenta su falta de responsabilidad basándose en los siguientes hechos:

En primer lugar, alega que acumulación de residuos de pizarra se realizó entre los años 1997 y 2007, resultado de la actividad empresarial de la empresa IPISA, que era la titular de los derechos mineros en el área donde se localizaba la escombrera.

En segundo lugar, expone que en 2010 los derechos mineros sobre la ozona pasaron a otra entidad, que posteriormente los cedió a Canteras Fernández SL, siendo esta la actual titular de la concesión minera. No obstante, el depósito de pizarra se hizo antes de que la actora adquiriera los derechos, que comenzó su actividad en el año 2011.

Conforme a todo ello, manifiesta la demandante que se están vulnerando los principios de responsabilidad y tipicidad, ya que se le impone una prescripción de hacer a una persona jurídica que no ha tenido que ver con los hechos.

A la vista de estos argumentos, el Tribunal Superior de Justicia aplica los artículos 118 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) y el artículo 81 de la Ley 22/1973 de Minas. Conforme a ambos, existe la obligación de reparar los daños al dominio público hidráulico, así como de reponer los bienes a su estado original, independientemente de que el infractor

haya sido o no el actual titular de los derechos sobre el terreno afectado. Esta obligación no constituye una sanción, sino una medida de restauración de la legalidad.

Además, la Sala reconoce que Canteras Fernández SL no es la responsable directa de los vertidos, pero afirma su responsabilidad subsidiaria en virtud de su condición de actual titular del derecho minero sobre el área afectada. Este tipo de responsabilidad no exige la demostración de culpa, sino que deriva del principio de continuidad de los derechos y obligaciones en las transmisiones de concesiones mineras y derechos sobre terrenos demaniales.

En cuanto a las alegaciones de la parte actora sobre la ausencia de participación en los hechos, entiende el órgano jurisdiccional que, dado que la medida de reposición no requiere demostración de culpa o voluntad infractora, sino que se deriva de la titularidad del actual derecho minero, Canteras Fernández SL deberá restituir el cauce, independientemente de la culpabilidad de los titulares anteriores.

En relación con la aplicación del principio de tipicidad, el Tribunal basa su decisión en la jurisprudencia consolidada sobre responsabilidad por daños al dominio público, reiterando que son los titulares actuales de los derechos mineros los que deben cumplir con las medidas de mitigación, pues tales obligaciones están vinculadas a los derechos mineros sobre el terreno afectado. La Lex specialis aplicable (art. 81 de la Ley de Minas y el art. 118 TRLA) otorga al órgano sancionador la facultad de imponer la restauración del medio a los titulares actuales.

Por todo lo expuesto, el órgano judicial acuerda la desestimación del recurso.

Destacamos los siguientes extractos:

“En este caso, de lo que se trata es de la obligación de reposición de los terrenos a su estado originario, es decir, nos hallamos ante una medida de restauración de la legalidad, que no deriva de la condición de infractor, sino de la titularidad o del aprovechamiento del bien, atendida su capacidad de disposición sobre el mismo, de manera que el titular fue el sancionado, dueño de las sociedades responsables subsidiarias. Pero el titular de las concesiones que permiten el desarrollo de los trabajos determinan la responsabilidad objeto de autos, sucesivamente la sociedad recurrente y la sociedad Canteras Fernández Explotación. Por consecuencia, no se trata de una sanción y no procede el análisis de cuestiones referentes a la culpabilidad ni sobre la presunción de inocencia y la prueba, sino que se parte de que la escombrera ilícita probablemente se acumuló entre 2007 y 2010, cuando la nave y alrededores la explotaba IPISA, partiendo de la documental y ortofotos de que se dispone. Derivando la responsabilidad del hecho de que no se ha procedido a reparar el daño causado, correspondiendo a los titulares de los derechos de propiedad y explotación.”

“En la resolución objeto de recurso no se cuestiona la responsabilidad de los hechos objeto de sanción, sino la obligación de restituir las cosas a su estado primitivo, de naturaleza no sancionadora, correspondiendo a Canteras Fernández Explotación S. Com, y a Canteras Fernández Extracción S. Com, como titulares del derecho minero en la zona en que se realizaron los depósitos, la responsabilidad subsidiaria en el supuesto de que Juan Ramón no realice la reposición de las cosas a su estado primitivo, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 81 más arriba transcrito.”

Comentario de la Autora:

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, por la que se impone sanción administrativa al antiguo propietario de una cantera, por la ocupación ilegal del cauce de un regato mediante el depósito de escombros de pizarra, así como la obligación de restauración al estado originario. De forma subsidiaria se impone a dos entidades mercantiles la ejecución subsidiaria en caso de incumpliendo por parte del sancionado principal.

A través del pronunciamiento, el órgano jurisdiccional reafirma la tendencia jurisprudencial que exige a los titulares de derechos sobre terrenos sujetos a actividades mineras o extractivas asumir responsabilidades ambientales derivadas de las mismas, incluso cuando los daños se causaron por anteriores concesionarios. Además, se enfatiza el hecho de que el principio de restauración ambiental es una obligación objetiva y no sancionadora, que garantiza la reparación del dominio público hidráulico y la protección ambiental.

Enlace web: [Sentencia STSJ GAL 7968/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 17 de noviembre, de 2022](#)

Principado de Asturias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de noviembre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 9 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso, Sección 1, Ponente: David Ordóñez Solís\)](#)

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

Fuente: ROJ: STSJ AS 1895/2024 - ECLI: ES:TSJAS:2024:1895

Palabras clave: Conservación de especies. Biodiversidad. Parques Nacionales. Directiva de Hábitats. Principio de precaución.

Resumen:

El pronunciamiento de autos versa sobre la impugnación de la Resolución de 16 de octubre de 2022, emitida por la Dirección General del Medio Natural y Planificación Rural del Principado de Asturias por parte de una asociación ecologista. Dicha resolución autorizó trabajos de localización y prevención de daños previos a la extracción de ejemplares de lobo en el Parque Nacional de los Picos de Europa.

La asociación argumenta que la [Orden TED/980/2021 incluye al lobo en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial](#), impidiendo la autorización de muertes intencionadas, capturas y controles sobre la especie. Por su parte, el Principado de Asturias defiende que la Resolución tiene suficiente amparo en la calificación de la especie protegida y justifica las medidas adoptadas como excepcionales.

La Sala analiza la compatibilidad de las medidas vigentes, señalando que la Orden TED/980/2021 y la Ley 42/2007 permiten excepciones bajo ciertas condiciones, como la prevención de daños importantes al ganado. Además, se menciona el Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo, establecido por la Resolución de 12 de agosto de 2022, que proporciona un marco para el desarrollo de las extracciones de lobo en el Principado de Asturias. Añade que la Resolución controvertida se basa en informes técnicos y científicos y no implica métodos cruentos ni captura de ejemplares.

Por todo lo expuesto, desestima el recurso.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…)Las medidas adoptadas se señalan en la parte dispositiva de la Resolución y, en particular, consisten, aparte de la movilización del personal de la Administración, en las siguientes:

Primera: Por el personal autorizado que se recoge en esta Resolución, se prospectará el territorio compuesto por las Sierras de Peñamellera Alta, Peñamellera Baja y Cabrales (Asturias), dentro del Parque Nacional de los Picos de Europa y en el entorno ocupado por las explotaciones que están sufriendo los daños.

Segunda: En orden a minimizar los daños que en dichas explotaciones se están verificando, particularmente en la zona de Nedrina, por el citado personal autorizado podrán utilizarse los medios necesarios, todos ellos no cruentos y que no impliquen captura de ejemplares, que puedan llevar a dicha minimización, entre ellos el patrullaje, las esperas en el entorno de cercados, majadas, o cierres ganaderos, los movimientos por el territorio sin medios de amplificación del sonido ni utilización de medios pirotécnicos, el ahuyentamiento, el foqueo nocturno, o similares.

[...]

Se consideran como límites de la actuación, o medidas de control de la misma, la circunstancia de no utilizar ningún método cruento, lo que, de momento, implicará la no afección a ejemplares de la especie, así como la realización de la actividad por personal de la Guardería y la supervisión de la actividad por la Dirección del Parque Nacional.

Dado que no hay, en esta fase de la actividad, autorización de extracción y captura de ejemplares, no se considera necesario adoptar ninguna medida en orden a garantizar la inexistencia de pérdida neta de biodiversidad o la ocurrencia de un daño irreversible o irreparable, que no se va a dar.

En fin, la medida administrativa se establece por un plazo de tres meses o "hasta que se dicte Resolución de extracción de ejemplares de la referida manada en aplicación del Protocolo para la aplicación y desarrollo de la disposición adicional Primera de la Orden TED/980/2021, no pudiendo extenderse más allá del 28 de febrero de 2023".

“(…)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, y, en particular, en el Anexo III del Documento, la Comisión Europea hace una detallada exposición relativa a la Aplicación del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats. El ejemplo del lobo, en estos términos:

Como norma general, todas las poblaciones de lobos enumeradas en el anexo IV de la Directiva sobre los hábitats están estrictamente protegidas y está prohibido capturar, sacrificar o perturbar deliberadamente a los individuos en su área de distribución natural. Además, no se pueden deteriorar ni destruir los lugares de reproducción y las zonas de descanso. Esta protección se aplica tanto dentro de los lugares Natura 2000 como fuera de ellos.

No obstante, en determinadas circunstancias excepcionales, puede estar justificado permitir la captura o el sacrificio de algunos lobos individuales. Entre otros motivos, para evitar una depredación significativa del ganado, para colocar radio collares en lobos con fines de investigación, control y gestión, o para eliminar individuos condicionados con comida o audaces y potencialmente peligrosos.

El artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats prevé la flexibilidad suficiente para abordar tales situaciones permitiendo que los Estados miembros adopten excepciones a las disposiciones generales de protección rigurosa y lleven a cabo las referidas actividades (los

siguientes apartados deben leerse junto con la parte III del documento) (página 117 del Documento de la Comisión Europea, citado).

Sobre este particular, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en su jurisprudencia, por ejemplo en la [sentencia de 10 de octubre de 2019, Tapiola, C-674/17](#), EU:C:2019:851, referida a la aplicación de excepciones para cazar lobos con el fin de gestionar poblaciones, en el sentido de que "el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, que define con precisión y exhaustividad las condiciones en las que los Estados miembros pueden establecer excepciones a los artículos 12 a 14, así como al artículo 15, letras a) y b), de esta última, constituyen una excepción al sistema de protección establecido en ella, que debe interpretarse en sentido restrictivo" (apartado 30).

No obstante, en la misma sentencia también se añade: "el concepto de «toma» del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats debe entenderse en el sentido de que incluye tanto la captura como el sacrificio de especímenes de las especies concernidas, de manera que, en principio, esta disposición puede servir de fundamento para la adopción de excepciones destinadas, en particular, a permitir el sacrificio de especímenes de las especies contempladas en el anexo IV, letra a), de dicha Directiva, siempre que se cumplan los requisitos específicos establecidos en ella" (apartado 32).

Del mismo modo, en el asunto C-436/22, Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) / Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el que se ha pronunciado la Abogada General Juliane Kokott el 25 de enero de 2024, se refiere a una normativa autonómica en materia de caza.

Sobre este particular, la AG del Tribunal de Justicia ha considerado que "El artículo 14, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats obliga a los Estados miembros, si concurren determinadas condiciones, a adoptar medidas para que la recogida en la naturaleza de especímenes del lobo en el territorio español al norte del río Duero y su explotación sean compatibles con el mantenimiento de dicha especie en un estado de conservación favorable" (apartado 55).

En el caso concreto nada de la Resolución impugnada permite deducir que es contraria a la Orden Ministerial invocada por la asociación recurrente ni a la Directiva europea de hábitats en la medida en que se trata de actuaciones que no implican otra cosa que el control de la actuación del lobo y, más en particular, que se refiere a la protección de los ganaderos y de sus rebaños.”.

Comentario de la Autora:

La sentencia refleja la tensión entre distintos intereses. De una parte, la protección una especie en régimen especial y, de otra, la gestión de los intereses socioeconómicos y territoriales. Desde la perspectiva de la asociación ecologista, la sentencia presenta deficiencias significativas en la interpretación de la normativa de protección especial, la consideración de alternativas no letales, la aplicación del principio de precaución, la evaluación de los informes técnicos y la compatibilidad con la normativa europea. Por otro lado, desde la perspectiva de la Administración, las medidas adoptadas están justificadas y amparadas por la normativa vigente, basadas en informes técnicos y científicos, y diseñadas para ser proporcionales y supervisadas adecuadamente.

Esta dualidad refleja la complejidad de la gestión de la conservación de especies protegidas en un contexto de múltiples intereses y desafíos.

Enlace: [Sentencia STSJ AS 1895/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 9 de julio de 2024](#)

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de noviembre de 2024

[Fanerógamas marinas y Protocolo de atención a eventos de anidación de tortugas marinas](#)

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

Fuente: Resolución de 18 de septiembre de 2024, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, para la aprobación de las Directrices de gestión y conservación de las fanerógamas marinas y sus anexos y del Protocolo de atención a eventos de anidación de tortugas marinas en las costas españolas (BOE núm. 238, de 3 de octubre)

Palabras clave: Biodiversidad. Phanerógamas marinas. Especies. Hábitats. Tortugas marinas.

Resumen:

Desde el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se identificó la necesidad de establecer unas directrices y recomendaciones consensuadas para la conservación y gestión de las fanerógamas marinas, que facilitasen la toma de decisiones basadas en la información científica más reciente, sin menoscabo de la normativa desarrollada por las comunidades autónomas en esta materia, a fin de asegurar la conservación de estas especies y de los hábitats que conforman.

El documento recoge las directrices y recomendaciones dirigidas a los siguientes aspectos:

- Eliminación o mitigación de presiones y factores de amenaza (como la pesca de arrastre, el marisqueo, obras costeras, fondeos, contaminación, etc.)
- Restauración de praderas de fanerógamas
- Evaluación y seguimiento
- Gestión de arribazones
- Coordinación interadministrativa

El documento principal se apoya en once anexos, en los que se incluyen modelos de fichas de identificación de especies, situación actual de las fanerógamas y normativa, métodos para evaluación científico-técnica por especie, o gestión de arribazones, entre otras temáticas de interés para una correcta gestión y conservación de las fanerógamas marinas.

Véanse los siguientes enlaces:

- MITECO. [Fanerógamas marinas](#)

- MITECO. [Directrices comunes para la gestión y conservación de las fanerógamas marinas](#)

Las **tortugas marinas** son un grupo de reptiles muy antiguo y peculiar. Las primeras tortugas marinas aparecieron en el Jurásico, evolucionando probablemente a partir de tortugas de agua dulce. Las dos familias de tortugas marinas existentes en la actualidad (*Dermochelyidae* y *Cheloniidae*) se establecieron hace más de 75 millones de años, en el período Cretácico, junto con otras familias ya extintas.

Actualmente viven siete especies, y una posible subespecie, de las cuales cinco han sido citadas en nuestras aguas.

Se caracterizan por ser unas especies altamente migratorias que, si bien no nidifican de forma habitual en nuestras costas, sí se acercan frecuentemente a ellas para alimentarse y pasar gran parte del año. Se detallan algunas de las medidas que se han puesto en marcha para coordinar las actuaciones de conservación de estas especies, y en especial prevenir las capturas accidentales en determinadas artes de pesca.

Véase el siguiente enlace: [Protocolo estandarizado de atención a eventos de anidación de tortugas marinas en las costas españolas 2024](#)

Enlace Web: [Resolución de 18 de septiembre de 2024, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, para la aprobación de las Directrices de gestión y conservación de las fanerógamas marinas y sus anexos y del Protocolo de atención a eventos de anidación de tortugas marinas en las costas españolas](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de noviembre de 2024

[Murcia aprueba medidas para prevenir los daños causados por la proliferación de conejos mediante la Orden de 9 de octubre de 2024](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Boletín Oficial de la Región de Murcia, n. 238, de 11 de octubre de 2024

Palabras clave: Daños. Perjuicios. Caza. Prevención. Agricultura. Enfermedades. Infección.

Resumen:

La proliferación del conejo de monte (*Oryctolagus cuniculus*), con los consiguientes daños y perjuicios que esta especie puede causar a la salud humana, a la agricultura y a infraestructuras de carácter viario, motivaron que en años anteriores, y con fundamento en el artículo 45 de la Ley 7/2003, de 12 de noviembre de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, fueran declarados determinados términos municipales como Comarca de Emergencia Cinegética Temporal, mediante orden de la Consejería competente en materia de caza.

En la actualidad, sigue siendo necesaria la adopción de medidas para la prevención de daños dada la dificultad de controlar estas poblaciones con los métodos habituales, mediante la regulación establecida en las órdenes anuales de vedas, o mediante permisos especiales concedidos como consecuencia de daños.

La Orden extenderá su vigencia hasta el 11 de octubre del 2026, y su ámbito de aplicación abarca solamente aquellos municipios cuyos ayuntamientos solicitaron su activación en la comarca de emergencia cinegética, conforme a la Orden de 7 octubre de 2022, sobre medidas para la prevención de daños causados por la proliferación de conejos, donde existen graves daños de conejo y en los que es necesario agilizar las autorizaciones excepcionales para el control de especies cinegéticas que se otorgan por daños.

Por otra parte, en esta Orden se incluyen nuevos métodos de captura autorizados. Por otro lado, las medidas que se adoptan son compatibles con el régimen jurídico básico establecido por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de Biodiversidad, relativo a la actividad cinegética, pues tratan de armonizar los intereses de los sectores agrícola y cinegético, y procuran ante todo prevenir la aparición de enfermedades infecciosas transmitidas por ácaros ixodoideos (garrapatas).

Enlace web: [Orden de 9 de octubre de 2024, sobre medidas para la prevención de daños causados por la proliferación de conejos](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de noviembre de 2024

[Aprobación de diversas estrategias para la protección de especies y hábitats; y aprobación de directrices para la conservación de la flora silvestre y de Red Natura 2000](#)

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

Fuente: Resolución de 19 de septiembre de 2024, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de aprobación de la «Estrategia para la conservación del cangrejo de río ibérico ("Austropotamobius pallipes") en España», la «Estrategia para la conservación de la cerceta pardilla, focha moruna, malvasía cabeciblanca y porrón pardo», la «Estrategia para la conservación del lince ibérico», la «Estrategia española de lucha contra el uso ilegal de cebos envenenados», la «Estrategia de desfragmentación de hábitats afectados por infraestructuras lineales de transporte», la «Estrategia de gestión, control y posible erradicación de las especies exóticas invasoras presentes en medios acuáticos continentales», las «Directrices para la conservación ex situ de la flora silvestre en España» y las «Directrices de Conservación de la Red Natura 2000» (BOE n. 238, de 3 de octubre)

Palabras clave: Biodiversidad. Estrategias. Especies amenazadas. Especies exóticas invasoras. Flora. Red Natura 2000. Directrices.

Resumen:

Según lo dispuesto en el artículo 60.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, aprobará las estrategias de conservación de especies amenazadas presentes en más de una comunidad autónoma o aquellas otras que resultan clave para el funcionamiento de los ecosistemas presentes en más de una comunidad autónoma, así como las estrategias de lucha contra las principales amenazas para la biodiversidad, dando prioridad a las que afecten a mayor número de especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas.

Asimismo, dicho precepto prevé que estas estrategias o, al menos una reseña de que han sido aprobadas, se publicará en el «Boletín Oficial del Estado», con remisión a la sede electrónica en la que se halle publicado su contenido completo.

En esta línea se han aprobado las siguientes Estrategias:

- [Estrategia para la conservación del cangrejo de río ibérico \(Austropotamobius pallipes\) en España](#)
- [Estrategia para la conservación de la cerceta pardilla, focha moruna, malvasía cabeciblanca y porrón pardo](#)
- [Estrategia para la conservación del lince ibérico](#)

- [Estrategia española de lucha contra el uso ilegal de cebos envenenados](#)
- [Estrategia de desfragmentación de hábitats afectados por infraestructuras lineales de transporte](#)
- [Estrategia de gestión, control y posible erradicación de las especies exóticas invasoras presentes en medios acuáticos continentales](#)
- [Directrices para la conservación ex situ de la flora silvestre en España](#)
- [Directrices de Conservación de la Red Natura 2000](#)

Enlace Web: [Resolución de 19 de septiembre de 2024, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de aprobación de la «Estrategia para la conservación del cangrejo de río ibérico \("Austropotamobius pallipes"\) en España», la «Estrategia para la conservación de la cerceta pardilla, focho moruna, malvasía cabeciblanca y porrón pardo», la «Estrategia para la conservación del lince ibérico», la «Estrategia española de lucha contra el uso ilegal de cebos envenenados», la «Estrategia de desfragmentación de hábitats afectados por infraestructuras lineales de transporte», la «Estrategia de gestión, control y posible erradicación de las especies exóticas invasoras presentes en medios acuáticos continentales», las «Directrices para la conservación ex situ de la flora silvestre en España» y las «Directrices de Conservación de la Red Natura 2000»](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de noviembre de 2024

[Cataluña aprueba las bases para que las ONG, ayuntamientos y consorcios puedan llevar a cabo la gestión de espacios naturales y la compra de fincas que contengan hábitats de interés comunitario con el fin de conservar su biodiversidad durante un período de treinta años de acuerdo con un programa de medidas de conservación y restauración](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Diario oficial de la Generalitat de Catalunya, n. 9278, de 29 de octubre de 2024

Palabras clave: Custodia del territorio. Propiedad privada. Hábitats de interés comunitario. Biodiversidad. Conservación. Restauración.

Resumen:

La Comunidad Autónoma de Cataluña ha sido una de las pioneras en España, en el desarrollo de iniciativas de conservación de la biodiversidad más allá de las figuras públicas tradicionales de conservación, también denominadas como custodia del territorio. Por otro lado, el Decreto 161/2023, de 29 de agosto, sobre el Registro de fincas con iniciativas de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, establece como una de las finalidades del Registro reconocer los compromisos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad adquiridos por las personas y entidades que formalicen iniciativas de conservación a efectos de facilitar que puedan optar a las medidas de fomento que promueva la Generalitat de Catalunya, tales como subvenciones, ayudas o beneficios fiscales. Asimismo, dispone que pueden ser objeto de inscripción en el Registro de fincas con iniciativas de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad las fincas que realicen iniciativas de conservación formalizadas en un contrato de custodia del territorio, en un convenio de gestión o en un plan de gestión con el contenido mínimo establecido en el anexo de dicho Decreto.

Esta filosofía de conservación viene respaldada por el artículo 14.12 del Reglamento (UE) 2024/1991 el cual prevé que los estados miembros podrán promover la implantación de regímenes de ayudas públicas o privadas en beneficio de las partes interesadas que ejecuten las medidas de restauración a las que se refiere este Reglamento. Entre las partes interesadas se incluyen los administradores y propietarios de tierras. El anexo 1 del Reglamento (UE) 2024/1991 incluye todos los tipos de hábitats terrestres, costeros y de agua dulce enumerados en el anexo I de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Son estos hábitats los que necesariamente deben contener las fincas cuya adquisición es objeto de las bases reguladoras de estas subvenciones.

El Decreto 133/2024, de 11 de agosto, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos en los que se organiza el Gobierno y la Administración de la Generalitat de Catalunya, en el artículo 3.5 establece que corresponde al Departamento de Territorio, Vivienda y Transición Ecológica el ejercicio de las

atribuciones propias de la Administración de la Generalitat, entre otras, en el ámbito del medio natural y la biodiversidad (apartado 21 del artículo 3.5).

El Decreto 14/2024, de 16 de enero, de reestructuración del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural, establece en su artículo 61.1.f) que corresponde a la Dirección General de Políticas Ambientales y Medio Natural formular la planificación estratégica sobre las políticas de biodiversidad y medio natural, así como las directrices y propuestas normativas relativas al medio natural y la biodiversidad.

Enlace Web: [ORDEN TER/218/2024, de 24 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a entidades sin ánimo de lucro, ayuntamientos y consorcios para la gestión de espacios naturales, para la compra de fincas que contengan hábitats de interés comunitario con el fin de conservar su biodiversidad durante un período de treinta años de acuerdo con un programa de medidas de conservación y restauración](#)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

David Mercadal Cuesta
Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 08 de noviembre de 2024

Ayuntamientos:

VV.AA. *Evaluación del gasto público: gestión de los residuos municipales*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIREF), 2023. 186 p. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/10/EVALUACI%C3%93N/Gestio%CC%81n-de-los-Residuos-Municipales_WEB.pdf (Fecha de último acceso 07/11/2024)

Biodiversidad:

BARREIRA, Ana. *Los derechos de la naturaleza: ¿un nuevo paradigma para la protección de la biodiversidad y el sistema climático?* Madrid: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), 2024. 47 p. Disponible en: https://iidma.org/wp-content/uploads/2024/10/Informe_RoNs_Final_maquetado_es.pdf (Fecha de último acceso 07/11/2024)

Cambio climático:

BARREIRA, Ana. *Los derechos de la naturaleza: ¿un nuevo paradigma para la protección de la biodiversidad y el sistema climático?* Madrid: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), 2024. 47 p. Disponible en: https://iidma.org/wp-content/uploads/2024/10/Informe_RoNs_Final_maquetado_es.pdf (Fecha de último acceso 07/11/2024)

VV.AA. *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima: actualización 2023-2030*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2024. 736 p. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf (Fecha de último acceso 07/11/2024)

Costas:

TORRES BARQUILLA, Yolanda. *La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas*. Madrid: Iustel, 2024. 385 p.

Derecho ambiental:

BARREIRA, Ana. *Los derechos de la naturaleza: ¿un nuevo paradigma para la protección de la biodiversidad y el sistema climático?* Madrid: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), 2024. 47 p. Disponible en: https://iidma.org/wp-content/uploads/2024/10/Informe_RoNs_Final_maquetado_es.pdf (Fecha de último acceso 07/11/2024)

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Manual de Derecho ambiental y urbanístico* (7ª ed.). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2024. 206 p.

SORIANO GARCÍA, José Eugenio; BRUFAO CUIRIEL, Pedro. *Claves de derecho ambiental* (2ª ed. ampliada y actualizada). Madrid: Iustel, 2024. 641 p.

URIARTE RICOTE, Maite (Coord.); LOZANO CUTANDA, Blanca (Coord.). *Conectividad ecológica y derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 590 p.

Desarrollo sostenible:

DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (Dir.); RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Alicia (Dir.); TALAVERA CORDERO, Pilar (Dir.). *Mujeres rurales, territorio y reto demográfico*. A Coruña: Colex, 2024. 372 p.

MARTÍNEZ PUCHE, José Antonio (Dir.); Amat Montesinos, Xavier (Dir.). *Buenas prácticas y reto demográfico: propuestas para afrontar procesos de despoblación desde la acción*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 483 p.

PARDO-BENEYTO, Gonzalo (Coord.); ABELLÁN LÓPEZ, María Ángeles (Coord.). *Gobernanza ética y desarrollo sostenible: un enfoque plural para la Administración Pública*. Madrid: Libros de la Catarata, 2024. 176 p.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana (Dir.); Álvarez Cuesta, Henar (Dir.). *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*. A Coruña: Colex, 2024. 430 p.

Energía:

CHECA GONZÁLEZ, Clemente; MIGUEL CANUTO, Enrique de; FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y ARRANZ, Antonio. *Guía de fiscalidad energética y medioambiental*. Madrid: La Ley Soluciones Legales, 2024. 416 p.

VV.AA. *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima: actualización 2023-2030*. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2024. 736 p. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf (Fecha de último acceso 07/11/2024)

Ética medioambiental:

PARDO-BENEYTO, Gonzalo (Coord.); ABELLÁN LÓPEZ, María Ángeles (Coord.). *Gobernanza ética y desarrollo sostenible: un enfoque plural para la Administración Pública*. Madrid: Libros de la Catarata, 2024. 176 p.

Fiscalidad ambiental:

CHECA GONZÁLEZ, Clemente; MIGUEL CANUTO, Enrique de; FERNÁNDEZ DE BUJÁN Y ARRANZ, Antonio. *Guía de fiscalidad energética y medioambiental*. Madrid: La Ley Soluciones Legales, 2024. 416 p.

VV.AA. *Libro verde sobre finanzas sostenibles en España: borrador*. Madrid: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, 2024. 41 p. Disponible en: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/Libro_Verde_Finanzas_Sostenibles.pdf (Fecha de último acceso 07/11/2024)

Instrumentos y protocolos internacionales:

MOVILLA PATEIRO, Laura. *El Pacto Verde Europeo: análisis y perspectivas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 512 p.

Medio rural:

DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (Dir.); RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Alicia (Dir.); TALAVERA CORDERO, Pilar (Dir.). *Mujeres rurales, territorio y reto demográfico*. A Coruña: Colex, 2024. 372 p.

MARTÍNEZ PUCHE, José Antonio (Dir.); Amat Montesinos, Xavier (Dir.). *Buenas prácticas y reto demográfico: propuestas para afrontar procesos de despoblación desde la acción*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 483 p.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana (Dir.); Álvarez Cuesta, Henar (Dir.). *Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación*. A Coruña: Colex, 2024. 430 p.

Minería:

ZAMORA ROSELLÓ, M^a Remedios (Dir.). *Actividades extractivas y políticas públicas: desafíos normativos y tecnológicos para el sector minero*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 532 p.

Ordenación del litoral:

TORRES BARQUILLA, Yolanda. *La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas*. Madrid: Iustel, 2024. 385 p.

Ordenación del territorio:

MORA ALISEDA, Julián (Dir.); GARRIDO VELARDE, Jacinto (Dir.); ALEXANDRE CASTANHO, Rui (Dir.). *Estrategias públicas en la ordenación del espacio geográfico*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 460 p.

Política ambiental:

MOVILLA PATEIRO, Laura. *El Pacto Verde Europeo: análisis y perspectivas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 512 p.

Prevención y control integrados de la contaminación (IPPC):

ARMOLEA SOLABARRIETA, José Antonio. *El régimen jurídico de la prevención y el control integrados de la contaminación*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 664 p.

Residuos:

VV.AA. *Evaluación del gasto público: gestión de los residuos municipales*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIREF), 2023. 186 p. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/10/EVALUACI%C3%93N/Gestio%CC%81n-de-los-Residuos-Municipales_WEB.pdf (Fecha de último acceso 07/11/2024)

Unión Europea:

MOVILLA PATEIRO, Laura. *El Pacto Verde Europeo: análisis y perspectivas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 512 p.

Urbanismo:

CANO MURCIA, Antonio. *Proyectos y obras de urbanización: comentarios, legislación, jurisprudencia, preguntas y formularios*. Alcalá La Real (Jaén): Once Libros, 2024. 734 p.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Manual de Derecho ambiental y urbanístico* (7ª ed.). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2024. 206 p.

Capítulos de monografías

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 08 de noviembre de 2024

Estimados lectores:

Tenemos el placer de comunicarles que se ha publicado la monografía “El desarrollo autonómico de los objetivos climáticos”, fruto del Proyecto de investigación CIAICO/2021/221: “Articulación normativa de los objetivos climáticos: análisis y propuesta de un marco regulatorio autonómico”, del Programa para la promoción de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación (I+D+I) en la Comunitat Valenciana. Subvenciones 2022-2024 para grupos de investigación consolidados – AICO 2022. Coordinación: Universidad de Alicante.

Nuestros estimados miembros del Consejo Científico de AJA, los profesores Juan Rosa Moreno y Germán Valencia Martín, coordinan esta obra, en la que ha participado nuestra querida compañera [Eva Blasco Hedo](#), Directora de la revista *Actualidad Jurídica Ambiental* y Responsable del *Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)*:

ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos.* Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, 762 p.

Capítulos de esta monografía:

ROSA MORENO, Juan. La nueva ordenación para la aceleración del despliegue renovable: entre la reforma europea y la reacción normativa interna. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos.* Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 33-129

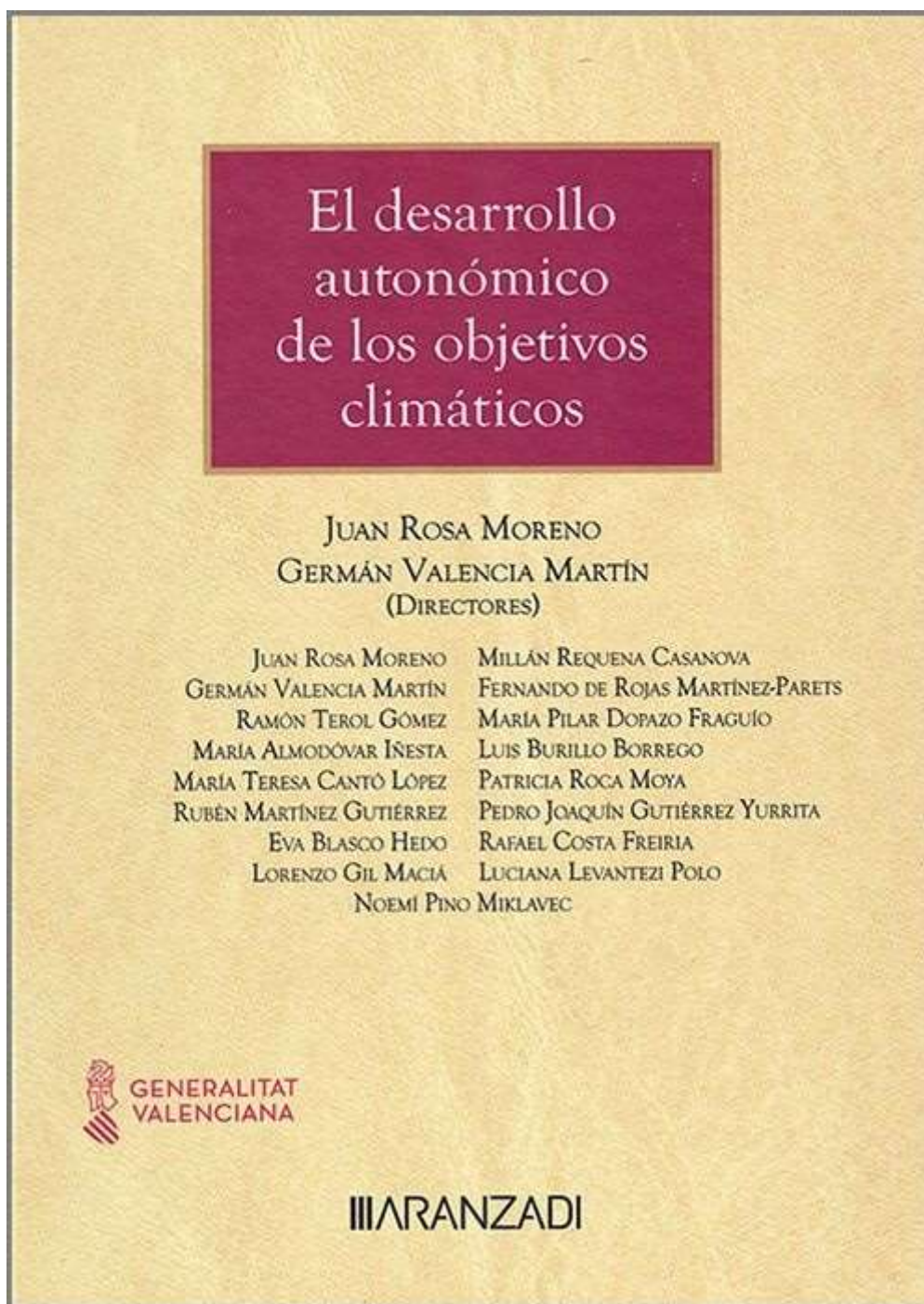
VALENCIA MARTÍN, Germán. La transición acelerada: instalaciones renovables en suelo. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos.* Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 131-238

TEROL GÓMEZ, Ramón. La inacabada estructura organizativa de la gobernanza climática y para la transición ecológica en la Comunidad Valenciana y otras iniciativas inconclusas. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos.* Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 241-286

ALMODÓVAR IÑESTA, María. Marco jurídico del autoconsumo solar fotovoltaico en la Comunidad Valenciana. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos.* Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 287-327

CANTÓ LÓPEZ, María Teresa. La eficiencia energética en la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de la Generalitat, del Cambio climático y la transición ecológica de la Comunidad Valenciana.

En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 329-375



MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. Transformación digital verde: datos y Smart Cities para la lucha contra el cambio climático. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 377-396

BLASCO HEDO, Eva. Movilidad sostenible y régimen jurídico autonómico. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 397-442

GIL MACIÁ, Lorenzo. Consideraciones críticas sobre la regulación del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales de la Comunidad Valenciana. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 443-484

REQUENA CASANOVA, Millán. La ejecución de los laudos arbitrales en materia de renovables contra España (dentro y fuera) de la UE: la objeción del "arbitraje intra UE" no prospera ante los tribunales de terceros estados de Common Law. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 485-519

ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando de. La transformación del modelo energético en la economía azul y las previsiones sobre el cambio climático y su incidencia en la mar. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 521-561

DOPAZO FRAGUÍO, Pilar. La configuración de productos "pro-clima" por ley europea: oportunidades y desafíos. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 563-624

BURILLO BORREGO, Luis; Roca Moya, Patricia. Revisión del riesgo ambiental de las plantas solares fotovoltaicas. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 625-686

GUTIÉRREZ YURRITA, Pedro Joaquín. México en el federalismo del siglo XXI, entre la modernidad y la tradición gubernamental. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 689-726

COSTA FREIRA, Rafael; LEVANTEZI POLO, Luciana. Desarrollos legislativos regionales en materia de cambio climático y transición energética: análisis del contexto actual del estado de Sao Paulo, Brasil. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 727-740

PINO MIKLAVEC, Noemí. Legislación provincial argentina para la adaptación y mitigación al cambio climático global. En: ROSA MORENO, Juan (Coord.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Coord.). *Desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Madrid: Aranzadi La Ley Karnov Group, 2024, pp. 741-761

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de noviembre de 2024

Se han publicado los siguientes 26 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Actualidad Jurídica Uría Menéndez, n. 64, mayo 2024, <https://www.uria.com/es/revista/71>
- Anales de derecho (Universidad de Murcia), vol. 41, n. 1, 2024, <https://revistas.um.es/analesderecho/issue/view/22061>
- Boletín económico de ICE (Información Comercial Española), n. 3172, julio 2024, <https://doi.org/10.32796/bice.2024.3172>
- Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 4, abril 2024
- Cuadernos de derecho transnacional, vol. 15, n. 2, octubre 2023, <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/issue/view/711>
- Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia, vol. 9, n. 27, julio-octubre 2024, <https://derechoglobal.cucsh.udg.mx/index.php/DG/issue/view/27>
- Derecho Privado y Constitución, n. 43, julio-diciembre 2023, <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/derecho-privado-y-constitucion/numero-43-juliodiciembre-2023>
- Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 10547, n. 10552, n. 10557, n. 10569, n. 10570, n. 10576, n. 10583, n. 10584, n. 10586, 2024
- (The) Environmental Law Reporter, vol. 54, n. 11, noviembre 2024
- Journal of Environmental law, vol. 36, n. 3, noviembre 2024
- Observatorio de Contratación Pública, mayo 2024, <https://www.obcp.es/noticias/>
- Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP), n. 22, octubre 2024, <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/issue/view/748>
- Revista Catalana de Dret Públic, n. 68, junio 2024, <https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/issue/view/n68>

- Revista de derecho (Universidad de Montevideo), vol. 22, n. 44, diciembre 2023, <https://doi.org/10.47274/DERUM/44>
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n. 372, septiembre 2024
- Revista de Ordenación del Sector Marítimo, vol. 2, n. 1, julio 2024, <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/rosm/issue/view/139>
- Revista General de Derecho Administrativo, n. 66, 2024; n. 67, 2024

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 15 y 22 de noviembre de 2024

Agricultura:

BUGALLO MONTAÑO, Beatriz. Desde la uva a la copa: la propiedad intelectual en el mundo del vino. *Revista de derecho (Universidad de Montevideo)*, vol. 22, n. 44, diciembre 2023, pp. 83-137. Disponible en: <https://doi.org/10.47274/DERUM/44.5> (Fecha de último acceso 07-10-2024)

CANTÓ LÓPEZ, María Teresa. Potestad sancionadora y régimen de aplicación de las penalizaciones en el Sistema de Gestión de la Política Agrícola Común. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 67, 2024.

RUIZ SAURA, José Enrique. Sindicalismo agrario y negociación colectiva en el agro de la región de Murcia: evolución y características principales. *Anales de derecho (Universidad de Murcia)*, vol. 41, n. 1, 2024, pp. 37-59. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/analesderecho.562731> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Aguas:

ARROJO AGUDO, Pedro. Crisis global del agua en el planeta agua, el planeta azul. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 6-18. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4258> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

BUSTILLO BOLADO, Roberto O. Política de aguas y planeamiento urbanístico. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 41-58. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4239> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

COCCIOLO, Endrius. Introducción a la sección monográfica “Derecho de las aguas y derecho al agua en tiempos de policrisis” (CA-ES). *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 1-5. Disponible en: <https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/4281> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

LUCHENA MOZO, Gracia María. Hacia la transición hídrica a través de la fiscalidad y la economía circular. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 74-95. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4199> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

NAVARRO CABALLERO, Teresa María. La reutilización del agua y la economía circular. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 59-73. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4185> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

MELLADO RUIZ, Lorenzo. Retos jurídicos actuales del binomio agua-energía. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 96-114. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4193> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

PALLARÈS SERRANO, Anna. Estudio de los instrumentos de planificación hidrológica en un contexto de escasez y sequía por el cambio climático. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 19-40. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4254> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Alimentación:

BONET, Ana María. La desmercantilización de los alimentos por una regulación internacional pro-acceso. *Derecho global: estudios sobre derecho y justicia*, vol. 9, n. 27, julio-octubre 2024, pp. 303-322. Disponible en: <https://derechoglobal.cucsh.udg.mx/index.php/DG/article/view/741> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Aviación:

ALMENAR-MUÑOZ, Mercedes. Drones: Aportes a un sandbox regulatorio. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 66, 2024.

Ayuntamientos:

CEREZO IBARRONDO, Álvaro. La organización y la dirección público profesional del área de urbanismo municipal del País Vasco. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, n. 22, octubre 2024, pp. 137-166. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11383> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Bienestar animal:

MAGRO SERVET, Vicente. Delito de lesiones por imprudencia grave por llevar suelto a un perro que ataca a una persona: los 20 parámetros para fijar el tipo de imprudencia penal. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10557, 2024

PEÑALOSA TORNÉ, Carlos; PASCUAL NÁCHER, Lucía. Lesiones imprudentes: responsabilidad penal del titular o poseedor del animal de compañía. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10583, 2024

Biodiversidad:

CLAERHOUDT, Rens. The Legal Protection of Animal Parasites in International Biodiversity Law. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 301-322. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae024> (Fecha de último acceso 13-11-2024).

Bosques:

PEÑA ALEGRÍA, Pablo Guillermo. (Mis)Adapting Domestic Law to Meet New International Environmental and Trade Rules: How Peru Changed Its Environmental and Land Use Rights Laws in Response to the European Union Deforestation Regulation. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 437-444. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae019> (Fecha de último acceso 13-11-2024).

Buques:

HERRERO URTUETA, Eduardo. El accidente del Buque Dalí: un estudio del abordaje desde una perspectiva nacional. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10547, 2024

Cambio climático:

VELÁZQUEZ VIOQUE, Sergio. La litigación climática y el control del cumplimiento de los objetivos medioambientales del Estado. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10584, 2024

WAISMAN, Dov. Failure-to-Adapt Climate Litigation at 20: An Underused Tool? *The Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 11, noviembre 2024.

Contratación pública verde:

CAMARILLO CRUZ, Beatriz. Los contratos públicos de energía como contratos incompletos bajo la perspectiva de la nueva economía institucional. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 67, 2024.

Deforestación:

PEÑA ALEGRÍA, Pablo Guillermo. (Mis)Adapting Domestic Law to Meet New International Environmental and Trade Rules: How Peru Changed Its Environmental and Land Use Rights Laws in Response to the European Union Deforestation Regulation. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 437-444. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae019> (Fecha de último acceso 13-11-2024).

Delito ecológico:

FAURE, Michael G. The EU Environmental Crime Directive 2024: A Revolution in EU Environmental Criminal Law?. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 323-342.

MAGRO SERVET, Vicente. Delito de lesiones por imprudencia grave por llevar suelto a un perro que ataca a una persona: los 20 parámetros para fijar el tipo de imprudencia penal. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10557, 2024

MONTERO RUIZ, María Teresa. La legitimidad del delito ambiental: explorando diversos modelos europeos. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10570, 2024

Derecho ambiental:

LAYARD, Antonia; et al. Protecting Everyday Nature. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 275-299. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae018> (Fecha de último acceso 13-11-2024).

STAGSTRUP, Johan P. State Liability in EU Environmental Law: Francovich is Dead, Long Live Compensation? *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 343-362.

VELÁZQUEZ VIOQUE, Sergio. La litigación climática y el control del cumplimiento de los objetivos medioambientales del Estado. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10584, 2024

Derecho constitucional:

BACHMANN FUENTES, Ricardo Ignacio; NAVARO CARO, Valentín. Consideraciones en torno a la constitucionalidad de la Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024, p. 117-163

Economía circular:

LUCHENA MOZO, Gracia María. Hacia la transición hídrica a través de la fiscalidad y la economía circular. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 74-95. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4199> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

NAVARRO CABALLERO, Teresa María. La reutilización del agua y la economía circular. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 59-73. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4185> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Economía sostenible:

ÁLVARES-GARCÍA JÚNIOR, Armando. Aspectos jurídicos de la ecomoneda, la nueva moneda virtual amiga del medioambiente. *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 15, n. 2, octubre 2023, pp. 110-140. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/cdt.2023.8051> (Fecha de último acceso: 28-10-2024).

Emisión de contaminantes a la atmósfera:

SALASSA BOIX, Rodolfo. La propuesta catalana para gravar las emisiones del transporte marítimo: ¿una nueva oleada de impuestos propios? *Anales de derecho (Universidad de Murcia)*, vol. 41, n. 1, 2024, pp. 41-65. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/analesderecho.584891> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Energía:

CAMARILLO CRUZ, Beatriz. Los contratos públicos de energía como contratos incompletos bajo la perspectiva de la nueva economía institucional. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 67, 2024.

MELLADO RUIZ, Lorenzo. Retos jurídicos actuales del binomio agua-energía. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 96-114. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4193> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Energía eléctrica:

TOMILLO URBINA, Jorge Luis. (Des)protección y (des)empoderamiento del consumidor en el proyecto de reglamento general de suministro y contratación de energía eléctrica. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10569, 2024

Energía eólica:

FERNÁNDEZ-GARCÍA, José Francisco. La problemática de los parques eólicos y su solución a través del urbanismo. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, n. 22, octubre 2024, pp. 53-75. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11371> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Energía nuclear:

CRUZ PALMERA, Roberto. Materiales nucleares y otras sustancias radiactivas peligrosas: un estudio a propósito de los nuevos retos y amenazas en tiempos de guerra. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10576, 2024

Energía solar fotovoltaica:

POTAMIANOS, Alexandra. How to Blow Up a Solar Farm: Local Opposition to Renewable Energy Projects. *The Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 11, noviembre 2024.

Espacios naturales protegidos:

BACHMANN FUENTES, Ricardo Ignacio; NAVARO CARO, Valentín. Consideraciones en torno a la constitucionalidad de la Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024, p. 117-163

MACANÁS, Gabriel. Bases para la personalidad jurídica de los entes no humanos. *Derecho Privado y Constitución*, n. 43, julio-diciembre 2023, pp. 11-52. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.43.01> (Fecha de último acceso 07-10-2024)

MORA RUIZ, Manuela. La protección del medio ambiente en el Valle de Arán como modelo especial de ordenación determinado por el territorio. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, n. 22, octubre 2024, pp. 76-91. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11417> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Evaluaciones ambientales:

CARCELLER STELLA, Julia. Evaluación ambiental: un ejemplo paradigmático de análisis de impacto. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 67, 2024.

Fiscalidad ambiental:

LUCHENA MOZO, Gracia María. Hacia la transición hídrica a través de la fiscalidad y la economía circular. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 74-95. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4199> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

SALASSA BOIX, Rodolfo. La propuesta catalana para gravar las emisiones del transporte marítimo: ¿una nueva oleada de impuestos propios? *Anales de derecho (Universidad de Murcia)*, vol. 41, n. 1, 2024, pp. 41-65. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/analesderecho.584891> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Instrumentos y protocolos internacionales:

CLAERHOUDT, Rens. The Legal Protection of Animal Parasites in International Biodiversity Law. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 301-322. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae024> (Fecha de último acceso 13-11-2024).

FAURE, Michael G. The EU Environmental Crime Directive 2024: A Revolution in EU Environmental Criminal Law?. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 323-342.

PEÑA ALEGRÍA, Pablo Guillermo. (Mis)Adapting Domestic Law to Meet New International Environmental and Trade Rules: How Peru Changed Its Environmental and Land Use Rights Laws in Response to the European Union Deforestation Regulation. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 437-444. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae019> (Fecha de último acceso 13-11-2024).

CANTÓ LÓPEZ, María Teresa. Potestad sancionadora y régimen de aplicación de las penalizaciones en el Sistema de Gestión de la Política Agrícola Común. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 67, 2024.

Medio marino:

BACHMANN FUENTES, Ricardo Ignacio; NAVARO CARO, Valentín. Consideraciones en torno a la constitucionalidad de la Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad

jurídica del Mar Menor y su cuenca. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024, p. 117-163

VIAL BARROS, José Ignacio. Chile y sus áreas marinas protegidas cambios regulatorios, áreas de protección existentes y desafíos futuros. *Revista de Ordenación del Sector Marítimo*, vol. 2, n. 1, julio 2024, pp. 77-90. Disponible en: <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/rosm/issue/view/139> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Ordenación de los recursos naturales:

MORA RUIZ, Manuela. La protección del medio ambiente en el Valle de Arán como modelo especial de ordenación determinado por el territorio. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, n. 22, octubre 2024, pp. 76-91. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11417> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Participación:

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger. Necesidad de regular la indemnización por la pérdida de la facultad de participar. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024, pp. 27-42

PIERACCINI, Margherita. The Public Interest in Environmental Decision-Making: A Pragmatist Turn. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 363-382. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae026> (Fecha de último acceso 13-11-2024).

Planeamiento urbanístico:

BUSTILLO BOLADO, Roberto O. Política de aguas y planeamiento urbanístico. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 41-58. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4239> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Planificación hidrológica:

PALLARÈS SERRANO, Anna. Estudio de los instrumentos de planificación hidrológica en un contexto de escasez y sequía por el cambio climático. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 19-40. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4254> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Procedimiento sancionador:

CANTÓ LÓPEZ, María Teresa. Potestad sancionadora y régimen de aplicación de las penalizaciones en el Sistema de Gestión de la Política Agrícola Común. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 67, 2024.

Reparación del daño ecológico:

FORSYTH, Miranda; TEPPER, Felicity. Environmental Enforceable Undertakings: An Innovative Tool to Repair and Prevent Environmental Harm. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 385-411. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae021> (Fecha de último acceso 13-11-2024).

Responsabilidad penal:

FAURE, Michael G. The EU Environmental Crime Directive 2024: A Revolution in EU Environmental Criminal Law?. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 323-342.

MAGRO SERVET, Vicente. Delito de lesiones por imprudencia grave por llevar suelto a un perro que ataca a una persona: los 20 parámetros para fijar el tipo de imprudencia penal. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10557, 2024

PEÑALOSA TORNÉ, Carlos; PASCUAL NÁCHER, Lucía. Lesiones imprudentes: responsabilidad penal del titular o poseedor del animal de compañía. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10583, 2024

Sequías:

PALLARÈS SERRANO, Anna. Estudio de los instrumentos de planificación hidrológica en un contexto de escasez y sequía por el cambio climático. *Revista Catalana de Dret Públic*, 68, junio 2024, pp. 19-40. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4254> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Sustancias peligrosas:

CRUZ PALMERA, Roberto. Materiales nucleares y otras sustancias radiactivas peligrosas: un estudio a propósito de los nuevos retos y amenazas en tiempos de guerra. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10576, 2024

Transportes:

SALASSA BOIX, Rodolfo. La propuesta catalana para gravar las emisiones del transporte marítimo: ¿una nueva oleada de impuestos propios? *Anales de derecho (Universidad de Murcia)*, vol. 41, n. 1, 2024, pp. 41-65. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/analesderecho.584891> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Urbanismo:

ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. La necesidad de un nuevo urbanismo para los problemas del Siglo XXI: A propósito de la modificación de las normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 67, 2024.

CARUZ ARCOS, Eduardo; MORENO PRIETO, David. ¿Tienen derecho de realojamiento y de retorno los residentes afectados por una expropiación no urbanística para la ejecución de una infraestructura que discurre por el medio urbano? *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024, pp. 43-77

CEREZO IBARRONDO, Álvaro. La organización y la dirección público profesional del área de urbanismo municipal del País Vasco. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, n. 22, octubre 2024, pp. 137-166. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11383> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger. Necesidad de regular la indemnización por la pérdida de la facultad de participar. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024, pp. 27-42

FERNÁNDEZ-GARCÍA, José Francisco. La problemática de los parques eólicos y su solución a través del urbanismo. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, n. 22, octubre 2024, pp. 53-75. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11371> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario Manuel. Cuatro aspectos procedimentales de la expropiación forzosa. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 4, abril 2024

Vehículos eléctricos:

GARCÍA-ESPONA GARCÍA, Gonzalo. La transición al vehículo eléctrico: evolución y problemas. *Boletín económico de ICE (Información Comercial Española)*, n. 3172, julio 2024, pp. 53-76. Disponible en: <https://doi.org/10.32796/bice.2024.3172.7813> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de noviembre de 2024

Aguas:

PALOMAR OLMEDA, Alberto. El agua desalinizada y los planes hidrológicos: la STS de 6 de junio de 2024. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10552, 2024

Bienestar animal:

CLAVIJO SUNTURA LOGO, Joel Harry. La custodia de los animales de compañía y la determinación de las cargas asociadas: comentario a la SAP de León, Civil Sec. 1ª, de 31.03.2023. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10547, 2024

Cambio climático:

CHEIGH, Eugene. Understanding Stringent Due Diligence in the ITLOS Advisory Opinion on Climate Change. *The Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 11, noviembre 2024.

FERGUSON, Erin C. Held v State of Montana: A Constitutional Rights Turn in Climate Change Litigation? *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 453-460. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae017> (Fecha de último acceso 13-11-2024).

Contratación pública verde:

BLANCO LÓPEZ, Francisco. Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE. *Observatorio de Contratación Pública*, 2 mayo 2024. Disponible en: <https://www.obcp.es/noticias/directiva-ue-20241203-del-parlamento-europeo-y-del-consejo-de-11-de-abril-de-2024-relativa> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

Costas:

EGUINO DE SAN ROMÁN, Román. La Ley de Costas y las (nuevas) competencias autonómicas de gestión del dominio público marítimo-terrestre estatal. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 67, 2024.

Derecho ambiental:

CALSTER, Geert van. Significant EU Environmental Cases: 2023. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 3425-435.

GAMERO RUIZ, Eva. Restaurar la naturaleza: el nuevo reto de la Unión Europea. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 67, 2024.

HARRISON, James. Significant International Environmental Law Developments: 2023–24. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 413-424.

Derecho constitucional:

FERGUSON, Erin C. Held v State of Montana: A Constitutional Rights Turn in Climate Change Litigation?. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 453-460. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae017> (Fecha de último acceso 13-11-2024).

PONCE SOLER, Juli. El derecho a la vivienda, la sentencia del Tribunal Constitucional nº 79/2024, de 21 de mayo, y la Ley Estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024, p. 19-25

Desarrollo sostenible:

FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando. El papel de las Diputaciones Provinciales en Ley 7/2021, de 1 de diciembre de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía (LISTA). *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 4, abril 2024

Dominio público marítimo-terrestre:

EGUINO DE SAN ROMÁN, Román. La Ley de Costas y las (nuevas) competencias autonómicas de gestión del dominio público marítimo-terrestre estatal. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 67, 2024.

Edificación:

ORTÍZ RAMÍREZ, Jorge. Alcance de la potestad de planeamiento de los ayuntamientos en la regulación del uso del suelo y de las edificaciones, en los ámbitos de libertad de empresa y libre prestación de servicios: STS 1068/2024, de 17 de junio (rec. 8754/2022). *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024.

Emisión de contaminantes a la atmósfera:

MÉNDEZ BARRANCO, Daniel; URBAN CARRASCO, Judit. A propósito de la STS 4853/2023, de 2 de noviembre: la anulación de la zona de bajas emisiones (ZBE) del ámbito rondas de Barcelona aprobada en 2019. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n. 64, mayo 2024. Disponible en: <https://www.uria.com/es/publicaciones/8866-a-proposito-de-la-sts-48532023-de-2-de-noviembre-la-anulacion-de-la-zona-de-b> (Fecha de último acceso 07-10-2024)

Formación:

ODGEN-JONES, Rhiannon. Policies, Places and Practices: Why Environmental Law Scholars Should Care About the Levelling-Up and Regeneration Act 2023. *Journal of Environmental Law*, vol. 36, n. 3, noviembre 2024, pp. 445-452. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae025> (Fecha de último acceso 13-11-2024).

Planeamiento urbanístico:

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael. Planeamiento urbanístico, directiva de servicios y locales de juego. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10586, 2024

Planificación hidrológica:

PALOMAR OLMEDA, Alberto. El agua desalinizada y los planes hidrológicos: la STS de 6 de junio de 2024. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10552, 2024

Productos químicos:

SCHNETTLER, Jack; JOGLEKAR, Rashmi; LIDDIE, Jared; et al. The Environmental Justice Implications of PFAS. *The Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 11, noviembre 2024.

Responsabilidad penal:

BLANCO LÓPEZ, Francisco. Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE. *Observatorio de Contratación Pública*, 2 mayo 2024. Disponible en: <https://www.obcp.es/noticias/directiva-ue-20241203-del-parlamento-europeo-y-del-consejo-de-11-de-abril-de-2024-relativa> (Fecha de último acceso 28-10-2024)

HILL, Barry E. Chevron's Demise and Environmental Justice. *The Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 11, noviembre 2024.

Servicios:

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael. Planeamiento urbanístico, directiva de servicios y locales de juego. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10586, 2024

Suelos:

ORTÍZ RAMÍREZ, Jorge. Alcance de la potestad de planeamiento de los ayuntamientos en la regulación del uso del suelo y de las edificaciones, en los ámbitos de libertad de empresa y

libre prestación de servicios: STS 1068/2024, de 17 de junio (rec. 8754/2022). *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024.

Vertidos:

HILL, Barry E. Chevron's Demise and Environmental Justice. *The Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 11, noviembre 2024.

Recensiones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de noviembre de 2024

Aguas:

RUBIO BRAVO, M^a Purificación. Recensión “Ángel Menéndez Rexach y Alejandro Vergara Blanco: Derecho de Aguas: los modelos de España y Chile, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, 175 págs.”. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 224, mayo-agosto 2024, pp. 443-447. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-224-mayoagosto-2024/angel-menendez-rexach-y-alejandro-vergara-blanco-derecho-de-aguas-los-modelos-de-espana-y-chile> (Fecha de último acceso: 28-10-2024).

Comunidades Autónomas:

ZAPATA SEVILLA, José. Recensión “M.^a Remedios Zamora Roselló: Minería y comunidades autónomas: territorio, sostenibilidad y energía. Especial referencia a Galicia, Baleares y Andalucía”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, n. 22, octubre 2024, pp. 180-182. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11388> (Fecha de último acceso: 28-10-2024).

Desarrollo sostenible:

DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel. Recensión “Agustín García Ureta: Cooperación al desarrollo. Aspectos jurídico-administrativos. Iustel, 2023”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, n. 22, octubre 2024, pp. 174-177. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11366> (Fecha de último acceso: 28-10-2024).

ZAPATA SEVILLA, José. Recensión “M.^a Remedios Zamora Roselló: Minería y comunidades autónomas: territorio, sostenibilidad y energía. Especial referencia a Galicia, Baleares y Andalucía”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, n. 22, octubre 2024, pp. 180-182. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11388> (Fecha de último acceso: 28-10-2024).

Economía circular:

CASADO CASADO, Lucía. Recensión “Lorenzo Mellado Ruiz: Desafíos regulatorios de la economía circular azul, Cizur Menor, Aranzadi, 2023, 265 págs.”. *Revista de Administración Pública (CEPC)*, n. 224, mayo-agosto 2024, pp. 440-443. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-224-mayoagosto-2024/lorenzo-mellado-ruiz-desafios-regulatorios-de-la-economia-circular-azul> (Fecha de último acceso: 28-10-2024).

Energía:

ZAPATA SEVILLA, José. Recensión “M.^a Remedios Zamora Roselló: Minería y comunidades autónomas: territorio, sostenibilidad y energía. Especial referencia a Galicia, Baleares y Andalucía”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, n. 22, octubre 2024, pp. 180-182. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11388> (Fecha de último acceso: 28-10-2024).

Medio rural:

RUIZ MAGAÑA, Inmaculada. Recensión “M.^a Ángeles González Bustos: Régimen jurídico administrativo de la dinamización rural. Atelier, 2023”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, n. 22, octubre 2024, pp. 178-179. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11359> (Fecha de último acceso: 28-10-2024).

Minería:

ZAPATA SEVILLA, José. Recensión “M.^a Remedios Zamora Roselló: Minería y comunidades autónomas: territorio, sostenibilidad y energía. Especial referencia a Galicia, Baleares y Andalucía”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época (INAP)*, n. 22, octubre 2024, pp. 180-182. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11388> (Fecha de último acceso: 28-10-2024).

Ordenación del territorio:

Recensión: “El derecho territorial y urbano en Latinoamérica: una aproximación, por Marta Lora-Tamayo Vallvé y Marcos Vaquer Caballería. Tirant lo Blanch, 2024”. *Revista Urbanística de Derecho y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024.

Propiedad privada:

MUÑOZ AMOR, María del Mar. Recensión: “Derecho de propiedad, expectativas y especulación: reglas de racionalidad jurídica (y técnico-económica) en los criterios de valoración urbanística, por Juan Antonio Chinchilla Peinado. Aranzadi, 2023”. *Revista Urbanística de Derecho y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024.

Urbanismo:

MUÑOZ AMOR, María del Mar. Recensión: “Derecho de propiedad, expectativas y especulación: reglas de racionalidad jurídica (y técnico-económica) en los criterios de valoración urbanística, por Juan Antonio Chinchilla Peinado. Aranzadi, 2023”. *Revista Urbanística de Derecho y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024.

Recensión: “El derecho territorial y urbano en Latinoamérica: una aproximación, por Marta Lora-Tamayo Vallvé y Marcos Vaquer Caballería. Tirant lo Blanch, 2024”. *Revista Urbanística de Derecho y Medio Ambiente*, n. 372, septiembre 2024.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambiental (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 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 ; biblioteca@cieda.es

3. Evaluación:

Los Artículos doctrinales serán aceptados previo informe favorable de dos evaluadores, según el sistema de evaluación por pares anónima (proceso de doble-ciego, “double blind peer review”): en primer lugar, un evaluador interno que será miembro del Consejo de Redacción y, en una segunda fase, un evaluador externo, especialista de reconocido prestigio en materia de Derecho ambiental ajeno a la organización de la revista. Los evaluadores valorarán la adecuación del artículo propuesto a las normas de publicación, la calidad de su contenido y el interés del tema.

La existencia de un informe de evaluación negativo es causa suficiente para la denegación de la publicación del artículo propuesto.

Los evaluadores recibirán los artículos del coordinador de AJA por correo electrónico y se someterán a las instrucciones y cuestionario de evaluación. Los artículos no llevarán indicación alguna que permita conocer la identidad del autor.

El resultado de la evaluación será comunicado al autor a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de dos meses.

Por otro lado, los Comentarios serán sometidos a una evaluación interna en proceso de doble-ciego.

4. Formato:

Los textos deberán presentarse **en formato Word**.

Los Comentarios tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría).

Los Artículos doctrinales mantendrán un tipo de fuente Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas.

Los trabajos recibidos responderán a la siguiente estructura:

- **Título** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Autor**, indicando su nombre y apellidos, así como el cargo o profesión que ostenta, institución y país, y el código ORCID, en su caso. En caso de autoría múltiple, se debe indicar en primer lugar la autoría principal.
- **Resumen** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Palabras clave** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**. Deberán ir separadas por punto, con punto al final.
- **Índice o sumario**, en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Contenido** del artículo.
- **Referencias bibliográficas**.

Cuando proceda, se indicará la fuente de financiación, indicando la entidad financiadora, el nombre y/o código del proyecto, así como cualquier otro dato relevante para la identificación de la misma.

La numeración de los apartados se hará con caracteres arábigos:

1. Introducción
2.
 - 2.1.
 - 2.1.1.
3.
 - 3.1.
 - etc.
4. Conclusión
5. Bibliografía

Las **notas a pie** irán en Garamond 12, con las mismas características de párrafo.

Los extractos o **citas literales** irán en línea aparte, Garamond 12, en cursiva y con sangrado de 1 cm. a cada lado.

La **numeración** de cada epígrafe se hará con caracteres arábigos (no romanos) y hasta un máximo de tres niveles (1, 1.1., 1.1.1.). Los títulos de cada epígrafe o subepígrafe irán en negrita y mayúsculas. Si se desea enumerar a un nivel más detallado, se utilizará la secuencia: a), b), c)..., o se emplearán guiones.

Se procurará limitar el uso de imágenes y tablas y, en su caso, se deberá indicar pie de imagen o título de tabla, así como la fuente de procedencia.

5. Idiomas:

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

6. Accesibilidad para personas con discapacidad:

Es obligatorio que el documento cumpla con el RD1112/2018 de accesibilidad a la discapacidad. Esto significa que los enlaces del texto y de las notas al pie deben ser integrados dentro de su texto enunciativo.

Por ejemplo, en texto o nota a pie, debe decir:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., [La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60

En lugar de:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60, disponible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014_02_17_Manuela_Mora_Energias-renovables.pdf

Únicamente en el listado de la bibliografía se podrán expresar páginas web explícitas, indicando entre paréntesis la fecha de último acceso.

7. Bibliografía:

La **bibliografía** se realizará con el formato dictado por la norma **UNE-ISO 690:2013**. Deberá figurar al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. El listado de referencias bibliográficas final se ordenará de manera alfabética. El modelo básico corresponde a:

- **Monografías:** APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año.
- **Capítulos de monografías:** APELLIDOS, Nombre. Título. En: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año, pp. x-x.
- **Artículos de publicaciones periódicas:** APELLIDOS, Nombre. Título. *Nombre de revista*, volumen, año, pp. x-x.

Aquellos documentos en formato digital deberán añadir al final de la referencia:

Disponible en : www.URL.com (Fecha de último acceso XX-XX-20XX).

En caso de autoría múltiple hasta tres autores, se separarán con punto y coma. Si hay más de tres, se indicará el primero y se añadirá “, et al.”.

Para la inserción de las citas en texto se recomienda la utilización del sistema autor-fecha:

- “El problema que se plantea en los tributos medioambientales es el riesgo del que nos hablan Carbajo Vasco y Herrera Molina (2004: p. 89) en...”
- “Algunos autores (García, 2018: p. 94) sugieren la incorporación...”

También es posible la utilización del sistema numérico continuo, con la adición de notas a pie de página en la que se indique la fuente, incluyendo además el listado final de referencias ordenado alfabéticamente.

Recomendamos la lectura de las siguientes guías de elaboración de referencias bibliográficas con UNE-ISO 690:2013 para ampliar la información correspondiente:

- [Citas y elaboración de bibliografía: el plagio y el uso ético de la información: Estilo UNE-ISO 690](#). Universidad Autónoma de Madrid.
- [Norma ISO 690:2013](#). Universidad de Zaragoza.

8. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:

Consultar en sitio web: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/>

9. Política editorial:

Puede consultar la política editorial completa de nuestra revista en el apartado “Publicar” de nuestra [página web](#).

10. **Valoración** de la revista:

Con el fin de ofrecer un servicio que pretende satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el [cuestionario de valoración](#).

Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental

Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual Núm. 150 Noviembre 2024

“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.