



Actualidad Jurídica Ambiental

**Recopilación mensual
Núm. 76**

Febrero 2018



Dirección académica

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

Secretaría

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

Consejo de Redacción

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

Lucía Casado Casado
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

Sara García García
Doctoranda en Derecho de la Universidad de Valladolid

Fernando López Pérez
Investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

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

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

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

Ángel Ruiz de Apodaca
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

Aitana de la Varga Pastor
Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

Consejo científico-asesor

Carla Amado Gomes
Profesora Auxiliar de la Universidad de Lisboa (Portugal)

Estanislao Arana García
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada

José Francisco Alenza García
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Andrés Betancor Rodríguez
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

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

Eva Desdentado Daroca
Profesora Titular de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares

Luis Alberto Fernández Regalado
Director del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Marta García Pérez
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

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

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

Javier Junceda Moreno
Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Internacional de Cataluña

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 Sariago
Profesora Asociada de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

Alba Nogueira López
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela

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

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

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

Ángel Ruiz de Apodaca
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

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

Santiago Sánchez-Cervera Senra
Responsable de la Unidad de Prevención de Riesgos Laborales del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)

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

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

Javier Serrano García
Vicepresidente de la Asociación de Derecho Ambiental Español

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

Germán Valencia Martín
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

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

Está prohibida la utilización comercial de sus contenidos sin permiso escrito de los autores. 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 de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

© 2018 [CIEMAT]
Editorial CIEMAT
Avenida Complutense, 40
28040 Madrid
ISSN: 1989-5666
NIPO: 058-17-007-8
Printed in Spain. Impreso en España
Fotocomposición: B. M. R. (CIEDA-CIEMAT)

SUMARIO

SUMARIO.....	1
ARTÍCULOS.....	3
“SUBEN Y BAJAN... ANÁLISIS DE LA ADECUACIÓN NORMATIVA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS A LA LEY NACIONAL DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS (N° 26.331/07)”, Lucas M. Figueroa	4
“AUTORIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES O COMERCIALES EN SUELO RÚSTICO: UNA SOLUCIÓN INSOSTENIBLE A LA FALTA DE SUELO DESTINADO A USOS EMPRESARIALES”, Mauricio Ruiz Cenicerós	32
COMENTARIOS	78
“MINERÍA Y MEDIO AMBIENTE: LAS PROHIBICIONES O LIMITACIONES DE LAS ACTIVIDADES MINERAS EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS”, Carlos Ramírez Sánchez-Maroto.....	79
LEGISLACIÓN AL DÍA	102
Nacional.....	103
Autonómica	109
<i>Cantabria</i>	109
<i>Castilla y León</i>	111
<i>Islas Baleares</i>	114
JURISPRUDENCIA AL DÍA	118
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).....	119
Tribunal Constitucional (TC)	134
Tribunal Supremo (TS).....	161
Audiencia Nacional	174
Tribunal Superior de Justicia (TSJ).....	179
<i>Cantabria</i>	179
<i>Castilla y León</i>	182
<i>Cataluña</i>	188
<i>Comunidad de Madrid</i>	192
<i>Comunidad Valenciana</i>	197
<i>Islas Baleares</i>	200
Iberoamérica	204

<i>Argentina</i>	204
<i>Chile</i>	207
ACTUALIDAD	211
Ayudas y subvenciones	212
Noticias	221
Agenda	227
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA	228
MONOGRAFÍAS	229
Capítulos de monografías	232
Tesis doctorales	237
PUBLICACIONES PERIÓDICAS	239
Números de publicaciones periódicas	239
Artículos de publicaciones periódicas	241
Legislación y jurisprudencia ambiental	256
Recensiones	258
NORMAS DE PUBLICACIÓN	260

ARTÍCULOS

Lucas M. Figueroa
Mauricio Ruiz Cenicerros

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 1 de febrero de 2018

**“SUBEN Y BAJAN... ANÁLISIS DE LA ADECUACIÓN
NORMATIVA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS A LA LEY
NACIONAL DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN
AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS (N° 26.331/07)”**

“UP AND DOWN... ANALYSIS OF THE REGULATORY ADEQUACY
OF THE ARGENTINEAN'S PROVINCES TO THE NATIVE FOREST
LAW (N° 26.331/07)”

Autor: Mg. Lucas M. Figueroa *

Fecha de recepción: 22/ 11/ 2017

Fecha de aceptación: 03/ 01/2018

Resumen:

Con el objetivo de detener los desmontes crecientes, en Argentina, el 27 de noviembre de 2007 fue aprobada la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26.331). En comparación con otras leyes nacionales ambientales, esta ley presenta una serie de instrumentos normativos que podrían ayudar a detener los desmontes y, con ello, garantizar la protección ambiental y los derechos de los pueblos indígenas. A su vez, esta ley resulta importante para analizar la manera en que las provincias responden al mandato constitucional de sancionar leyes complementarias en el área ambiental.

* El autor es Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Magister en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe (Centro Internacional de Estudios Políticos/Universidad Nacional de San Martín) y Licenciado en Ciencia Política (Escuela de Política y Gobierno/Universidad Nacional de San Martín). Además, es integrante del Grupo de Ambiente y Política (GAP) de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

Teniendo presente estos postulados, en este artículo se propone responder la siguiente pregunta ¿Cuál ha sido el nivel de acatamiento de los OTBN provinciales hacia la LBN entre 2008 y 2017? Para responder este interrogante, se plantea un estudio exploratorio en el que se comparan la totalidad de las leyes provinciales sancionadas hasta la actualidad en relación a los estándares y criterios establecidos en la ley nacional. En base al análisis efectuado y, teniendo en cuenta la bibliografía sobre federalismo ambiental, se sostiene que la aplicación de los estándares y criterios de la ley nacional es heterogénea entre las provincias argentinas.

Abstract:

With the aim of slowing down the growly deforestation, in Argentina, on November 27th of 2007, it was passed the Native Forest Law (N° 26.331). This law, in comparison with others national environmental laws, has regulatory tools that could help to stop the deforestation and guarantee the environmental protection and the indigenous people rights. Also, this law is important to analyze the way the provinces answer to the constitutional obligation to the pass complementary laws in the environmental area.

Keeping in mind this statements, this article is proposed to answer the next question: what has been the adequacy level of the provincial OTBNs towards the Native Forest Law between 2007 and 2017? To ask this question, I propose an exploratory study in which I do a comparison among all the provinces' laws passed until now, in relation to the standards and criteria's established in the national law. Based on the analyze made and using the environmental federalism bibliography, I argue that the application of the standards and criteria's of the national law is heterogenic among the Argentinean's provinces.

Palabras clave: Ley de Bosques; Políticas Públicas Ambientales; Bosques Nativos

Key Words: Forest Law; Environmental Policies; Native Forest

Sumario:

- 1- **Introducción**
- 2- **Ley de Bosques. Una política innovadora**
- 3- **El turno baja a las provincias. Análisis de las leyes de OTBN y su adecuación a la LBN**

4- Conclusiones

5- Bibliografía

Summary:

1- Introduction

2- Forest Law. An innovator policy

3- The turn goes down to the provinces. Analysis of the OTBN laws and their adequacy to the LBN

4- Conclusions

5- Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

A causa de reclamos constantes de actores sociales y estatales preocupados por la creciente deforestación, en la República Argentina, el 27 de noviembre de 2007 fue sancionada la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26.331) (de ahora en más, LBN)¹.

La LBN se inscribe en las llamadas leyes de “presupuestos mínimos de protección ambiental” sancionadas con posterioridad a la reforma constitucional del año 1994. El artículo 41 de la Constitución reformada consagró “el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”. Para alcanzar ese objetivo se dispuso que el Congreso nacional sancione leyes que contengan los presupuestos o estándares mínimos de protección, los cuales deben regir en todo el país, aunque sin alterar a las jurisdicciones locales. A su vez, el mismo artículo le encomendó a las provincias la obligación de sancionar leyes complementarias y de encargarse de su implementación. Esto último en consonancia con el artículo 124 de la Constitución Nacional que estableció el dominio originario provincial en el manejo de los recursos naturales (Gutiérrez, 2015).

¹ Para un estudio exhaustivo sobre el proceso de formulación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26.331), véase: Figueroa (2017).

Hasta el momento fueron sancionadas diez leyes de presupuestos mínimos², entre ellas la LBN. En términos normativos, esta última se diferencia de las demás porque presenta un conjunto de instrumentos novedosos que no se encuentran (o están pobremente detallados) en otras leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Dentro de esas herramientas se destacan, el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN), los mecanismos obligatorios de participación pública para la elaboración de los OTBN y para la autorización de futuros proyectos de desmontes, un fondo pensado para compensar a los titulares públicos y privados de tierras con bosques nativos por la protección de los servicios ambientales que estos brindan y la acreditación de los OTBN por parte de la Autoridad Nacional de Aplicación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable o MAyDS³) para acceder a las partidas presupuestarias del fondo mencionado.

De acuerdo con Gutiérrez (2017) esta ley representa un caso único en el federalismo ambiental argentino. La razón de este argumento se encuentra en que es la única ley ambiental nacional en la que todas las jurisdicciones locales con bosques nativos han sancionado leyes complementarias. Además, es la única que establece que una vez sancionadas las leyes provinciales, estas deben “volver” hacia el poder ejecutivo nacional quien las analizará para evaluar si cumple con los requisitos de la LBN. En caso que un OTBN provincial sea aprobado o acreditado puede acceder a las partidas presupuestarias del fondo económico.

No obstante, a pesar de esos instrumentos y del alto acatamiento de las provincias hacia la ley nacional, varios estudios (v.g. García Collazo et al., 2013; Gautreau et al., 2014) han señalado que el nivel de adecuación por parte de las provincias ha sido, hasta ahora, deficiente. Sin embargo, la mayor parte de esos trabajos están centrados en las provincias del noroeste argentino, no

² Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de Residuos Industriales (N° 25.612/02); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de PCBs (N° 25.670/02); Ley General de Ambiente (N° 25.675/02); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas (N° 25.688/03); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección para el Acceso a la Información Pública (N° 25.831/04); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (N° 25.916/04); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26.331/07); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las Actividades de Quema (N° 26.562/09); Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial (N° 26.639/10); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios (N° 27.279/16).

³ La Autoridad Nacional de Aplicación de la LBN fue la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación hasta fines del año 2015 cuando fue elevada al rango de Ministerio.

existiendo aún un análisis exhaustivo de toda la normativa subnacional relacionada a la política de protección de los bosques nativos.

Dentro de los estudios sobre federalismo ambiental, más precisamente sobre la adecuación de las provincias a estándares nacionales, Harrison (1996) sostiene que las elites políticas provinciales tienden a defender su jurisdicción en materia ambiental con el objetivo de bloquear la injerencia de actores políticos externos a la jurisdicción subnacional. Para lograrlo, las provincias apelan al derecho constitucional para controlar el manejo de los recursos naturales presentes en sus territorios. Según la autora, el objetivo principal es garantizar la explotación, antes que la protección de esos recursos, por este motivo, las distintas unidades subnacionales ingresan en una “carrera hacia abajo” (*race to the bottom*), reduciendo los estándares nacionales y, de ese modo, afectando la protección ambiental (Harrison, 1996). No obstante, otros estudios (v. g. Scheberle, 2000; Oates, 2001; Christel, 2016) argumentan que la apelación a la autonomía subnacional no siempre implica una reducción de los estándares nacionales. Por el contrario, en algunos casos, la autonomía puede ser fuente de innovación en materia ambiental. Por lo tanto, se produce un aumento de los estándares ambientales que se traduce en un beneficio para la protección del ambiente.

Teniendo en cuenta lo desarrollado, este artículo busca responder la siguiente pregunta: ¿Cuál ha sido el nivel de acatamiento de los OTBN provinciales hacia la LBN entre 2008 y 2017? Considerando las particularidades del federalismo ambiental mencionadas previamente, en este trabajo se espera demostrar que la adecuación de los OTBN provinciales hacia la LBN sea variada. En otras palabras, se espera encontrar una heterogeneidad en la manera en que las provincias se ajustaron a la política nacional de bosques nativos.

Para determinar los niveles de adecuación normativa se realizó un estudio exploratorio en el que se analizó, de manera comparativa, la totalidad de las leyes de OTBN y su normativa reglamentaria en comparación con los estándares y criterios de la LBN. Además, fueron revisados informes técnicos, de la Defensoría del Pueblo de la Nación (2011; 2012; 2015) y de la Dirección de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS) en el que fueron analizados algunos de los OTBN. Por último, se utilizaron informes públicos elaborados por el MAyDS (2013; 2014; 2015, 2016, 2017) en los que se examina el estado de implementación de la LBN.

Además de la presente introducción, lo que resta del artículo está organizado en 2 secciones y una conclusión. En la primera sección se realiza un análisis

normativo de la LBN y su decreto reglamentario en vistas de definir los estándares más importantes de la política de protección de los bosques nativos en Argentina. En la segunda, se hace un estudio de las leyes de OTBN y su normativa reglamentaria para evaluar el ajuste de estas a los estándares definidos por el Congreso de la Nación. Para determinar el nivel de adecuación normativa, partiendo del análisis anterior, se realiza un índice que agrupa a las provincias según su nivel de conservación y adecuación a la LBN. Por último, en la conclusión se retoma lo desarrollado a lo largo del trabajo y se plantean líneas de investigación futura.

2. LEY DE BOSQUES: UNA POLÍTICA INNOVADORA

Este artículo entiende que la LBN contiene instrumentos destacados e innovadores que podrían ayudar a garantizar la protección de los bosques nativos restantes, además de proteger los derechos de los pueblos indígenas y campesinos que se abastecen del bosque para su subsistencia (Figueroa, 2017). Dentro del conjunto de herramientas que estableció la LBN y su normativa reglamentaria pueden resaltarse, principalmente, cuatro: el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN), los mecanismos de participación pública obligatorios, el fondo compensatorio y la acreditación de los OTBN.

El Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) es el instrumento más destacado que presenta la LBN. El OTBN es una norma provincial que establece una zonificación de los bosques nativos presentes en cada territorio provincial. Según lo establecido por la LBN, el OTBN debe clasificar los bosques nativos en tres categorías de conservación. Para realizar esa clasificación, cada jurisdicción debe considerar los diez criterios de sustentabilidad ambiental establecidos en el anexo de la LBN y realizar un proceso de participación pública previo.

Los criterios de sustentabilidad ambiental son principios rectores ambientales y sociales que cada provincia debe tomar en consideración a la hora de elaborar la clasificación de los bosques nativos. Es fundamental reconocer que un análisis ponderado de estos permitirá obtener una estimación precisa del valor de conservación de cada sector.

Los criterios de sustentabilidad ambiental que definió la LBN son:

1. *Superficie*: es el tamaño mínimo de hábitat disponible para asegurar la supervivencia de las comunidades vegetales y animales. Esto es

especialmente importante para las grandes especies de carnívoros y herbívoros.

2. *Vinculación con otras comunidades naturales*: determinación de la vinculación entre un parche de bosque y otras comunidades naturales con el fin de preservar gradientes ecológicos completos. Este criterio es importante dado que muchas especies de aves y mamíferos utilizan distintos ecosistemas en diferentes épocas del año en búsqueda de recursos alimenticios adecuados.
3. *Vinculación con áreas protegidas existentes e integración regional*: la ubicación de parches de bosques cercanos o vinculados a áreas protegidas de jurisdicción nacional o provincial aumenta su valor de conservación, se encuentren dentro del territorio provincial o en sus inmediaciones. Adicionalmente, un factor importante es la complementariedad de las unidades de paisaje y la integración regional consideradas ambas en relación con el ambiente presente en las áreas protegidas existentes y el mantenimiento de importantes corredores ecológicos que vinculen a las áreas protegidas entre sí.
4. *Existencia de valores biológicos sobresalientes*: son elementos de los sistemas naturales caracterizados por ser raros o poco frecuentes, otorgando al sitio un alto valor de conservación.
5. *Conectividad entre eco-regiones*: los corredores boscosos y riparios garantizan la conectividad entre eco-regiones permitiendo el desplazamiento de determinadas especies.
6. *Estado de conservación*: la determinación del estado de conservación de un parche implica un análisis del uso al que estuvo sometido en el pasado y de las consecuencias de ese uso para las comunidades que lo habitan. De esta forma, la actividad forestal, la transformación del bosque para agricultura o para actividades ganaderas, la cacería y los disturbios como el fuego, así como la intensidad de estas actividades, influyen en el valor de conservación de un sector, afectando la

diversidad de las comunidades animales y vegetales en cuestión. La diversidad se refiere al número de especies de una comunidad y a la abundancia relativa de éstas. Se deberá evaluar el estado de conservación de una unidad en el contexto de valor de conservación del sistema en que está inmerso.

7. *Potencial forestal*: es la disponibilidad actual de recursos forestales o su capacidad productiva futura, lo que a su vez está relacionado con la intervención en el pasado. Esta variable se determina a través de la estructura del bosque (altura del dosel, área basal), la presencia de renovales de especies valiosas y la presencia de individuos de alto valor comercial maderero. En este punto es también relevante la información suministrada por informantes claves del sector forestal provincial habituados a generar planes de manejo y aprovechamiento sostenible, que incluya la provisión de productos maderables y no maderables del bosque y estudios de impacto ambiental en el ámbito de las provincias.
8. *Potencial de sustentabilidad agrícola*: consiste en hacer un análisis cuidadoso de la actitud que tiene cada sector para ofrecer sustentabilidad de la actividad agrícola a largo plazo. La evaluación de esta variable es importante, dado que las características particulares de ciertos sectores hacen que, una vez realizado el desmonte, no sea factible la implementación de actividades agrícolas económicamente sostenibles a largo plazo.
9. *Potencial de conservación de cuencas*: consiste en determinar las existencias de áreas que poseen una posición estratégica para la conservación de cuencas hídricas y para asegurar la provisión de agua en cantidad y calidad necesarias. En este sentido tienen especial valor las áreas de protección de nacientes, bordes de cauces de agua permanentes y transitorios y la franja de "bosques nublados", las áreas de recarga de acuíferos, los sitios de humedales o Ramsar y áreas grandes con pendientes superiores al cinco por ciento (5%).

10. *Valores culturales*: consideración del valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.

Como ya fue mencionado, tras realizar un análisis de los diez criterios de sustentabilidad ambiental, cada provincia debía ordenar a los bosques nativos presente en su territorio en tres categorías de conservación (artículo 9, Ley 26.331), estas son las siguientes:

Categoría I (roja): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluye áreas que, por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

Categoría II (amarilla): sectores de mediano valor de conservación que pueden estar degradados pero que, a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional y con la implementación de actividades de restauración, pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.

Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios establecidos por la ley.

Otro de los instrumentos destacados de la LBN son los mecanismos de participación pública obligatorios. La LBN dispone de dos instancias para ello: la elaboración de los OTBN (artículo 6, Ley 26.331) y la aprobación de futuros proyectos de desmontes (artículo 26, Ley 26.331). El objetivo principal de esta herramienta es garantizar el acceso a la información y a la participación, principalmente, a los pueblos indígenas y a las comunidades campesinas. Una serie de estudios (v. g. Abramovich, 2006; Rossi y Moro, 2014) reconoce las bondades de este tipo de instrumentos al sostener que la participación institucional directa de los destinatarios de la política es fundamental, porque les permite a las autoridades estatales identificar necesidades, problemáticas y soluciones que pueden materializarse posteriormente en una política pública.

El Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (capítulo 11, Ley N° 26.331) es otra de las herramientas más importantes que contiene la LBN. En resumen, el Fondo es una partida presupuestaria anual que se distribuye entre las provincias que hayan aprobado por ley su OTBN. Este se compone, principalmente, por el 0,3% del presupuesto nacional y el 2% del total de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal (art. 31, Ley N° 26.331, 2007). El objetivo de su creación es compensar a las provincias que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan (art. 30, Ley N° 26.331, 2007). Según fuera establecido por el decreto reglamentario de la LBN (N° 91/09), el 70% del Fondo va dirigido a la compensación de los titulares, públicos o privados, de tierras con bosques nativos y el 30% restante es destinado a las organizaciones estatales provinciales encargadas de implementar la ley.

Por último, se destaca la Acreditación de los OTBN por parte del MAyDS. Esta es un requisito indispensable para que las provincias puedan acceder a las partidas presupuestarias establecidas en el Fondo. Una vez sancionado por ley el OTBN, las autoridades provinciales de aplicación deberán remitirlo a la autoridad nacional de aplicación (el MAyDS), la que determinará si la ley provincial se ajusta a los estándares dispuestos en la LBN (art. 33, Ley N° 26.331). En principio, las provincias que no cumplen con los lineamientos de la LBN no están habilitadas para recibir los recursos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.

En resumen, la LBN contiene instrumentos destacados e innovadores que no se encuentran presente o están escasamente precisados en otras leyes ambientales nacionales. En principio, analizando los estándares normativos y como sostienen una serie de estudios (Quispe Merovich y Loticci, 2011; García Collazo, 2013; Greenpeace, 2013; Auditoría General de la Nación Argentina, 2014), esta ley podría garantizar la protección de los bosques nativos y los derechos de los pueblos indígenas y campesinos. No obstante, como fue dicho, tras haber sido establecidos los presupuestos mínimos correspondientes a la protección de los bosques nativos en el nivel nacional, le correspondía su turno a las distintas provincias para adecuarse a los criterios que fijó el Congreso de la Nación. En el apartado siguiente se analiza la manera según la cual las distintas jurisdicciones locales se ajustaron a los estándares de la LBN.

3. EL TURNO BAJA A LAS PROVINCIAS. ANÁLISIS DE LAS LEYES DE OTBN Y SU ADECUACIÓN A LA LBN

Para determinar la adecuación de los OTBN provinciales a los estándares nacionales, en el presente apartado se examina: el uso de los criterios de sustentabilidad ambiental en las leyes provinciales, el porcentaje de bosque nativo dispuesto en cada categoría de conservación y las actividades permitidas en las zonas donde no puede desmontarse (categorías I y II). Para ello, se analizaron las veintitrés leyes de OTBN sancionadas hasta la actualidad (noviembre de 2017) y sus respectivos decretos reglamentarios y complementarios. Al mismo tiempo, se revisaron una serie de documentos elaborados por la Defensoría del Pueblo de la Nación (2011, 2012 y 2015), en los cuales se analizan las características de los OTBN. Por último, también fueron revisados unos informes técnicos en los que la Dirección de Bosques del MAyDS responde a la Defensoría del Pueblo de la Nación acerca de los problemas en las leyes sancionadas.

Para comenzar, es posible definir algunos rasgos comunes a todas las leyes provinciales. Uno de los más importantes es que entre 2008 y 2016 todas las provincias que en su territorio tienen tierras con bosques nativos sancionaron leyes provinciales (la excepción es la Ciudad de Buenos Aires). Que todas las provincias haya sancionado leyes complementarias a la LBN, hace de esta última un caso inusual en el federalismo ambiental argentino (Gutiérrez, 2017). No obstante, a pesar de haber sancionado los OTBN, pocas de esas leyes provinciales lo hicieron dentro del plazo establecido por la LBN (un año tras la sanción de la ley nacional). En el cuadro N° 1 se puede observar la fecha de sanción de los distintos OTBN provinciales.

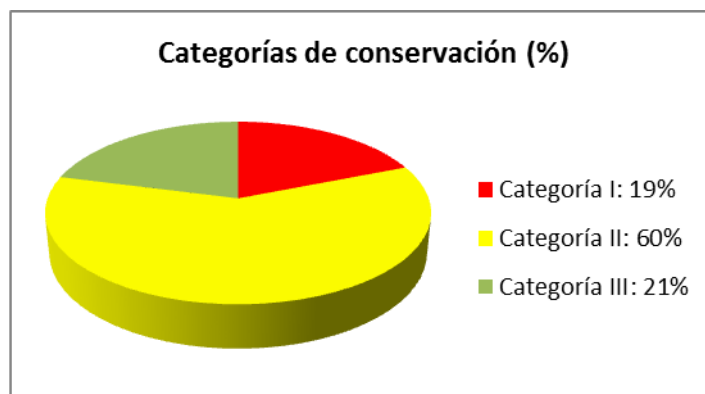
Cuadro N° 1: Normativa aprobatoria del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y fecha de aprobación.

Jurisdicción	Acto administrativo	Fecha de sanción
Salta	Ley provincial N° 7.543	16/12/2008
Santiago del Estero	Ley provincial N° 6.942	17/03/2009
Chaco	Ley provincial N° 6.409	24/09/2009
San Luís	Ley provincial N° IX-0697-2009	16/12/2009
Corrientes	Ley provincial N° 5.974	26/05/2010
Formosa	Ley provincial N° 1.552	09/06/2010
Chubut	Ley provincial N° XVII-92	17/06/2010
Tucumán	Ley provincial N° 8.304	24/06/2010
Río Negro	Ley provincial N° 4.552	08/07/2010
Mendoza	Ley provincial N° 8.195	14/07/2010
Córdoba	Ley provincial N° 9.814	05/08/2010
Santa Cruz	Ley provincial N° 3.142	17/08/2010
Misiones	Ley provincial XVI - N° 105	02/09/2010
Catamarca	Ley provincial N° 5.311	09/09/2010
San Juan	Ley provincial N° 8.174	11/11/2010
Jujuy	Ley provincial N° 5.676	14/04/2011
La Pampa	Ley provincial N° 2.624	16/06/2011
Neuquén	Ley provincial N° 2.780	09/11/2011
Tierra del Fuego	Ley provincial N° 869/12	25/04/2012
Santa Fe	Ley provincial N° 13.372	11/12/2013
Entre Ríos	Ley provincial N° 10.284	28/03/2014
La Rioja	Ley provincial N° 9.711	01/09/2015
Buenos Aires	Ley provincial N° 14.888	21/12/2016

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2017.

Otro rasgo común que presentan los OTBN está relacionado con la cantidad de bosques nativos zonificados en cada categoría. Tras analizar los mapas de zonificación fue posible encontrar que la mayor parte de las provincias argentinas clasificaron a sus bosques nativos de color amarillo o categoría II. Así, el 60% de los bosques nativos fueron considerados como categoría II, mientras que la categoría I y III representan el 19% y el 21% respectivamente, tal como lo representa el gráfico N° 1.

Gráfico N° 1: Participación de cada categoría de conservación en la superficie total de bosques nativos declarada para todo el país.



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016).

Además de esos parámetros comunes, pudo encontrarse una heterogeneidad en las actividades que se permiten en las categorías I y II. Si bien la ley nacional es muy clara al respecto (véase la sección anterior), una buena parte de los OTBN permiten actividades que LBN no permite, tal como se analizará más abajo.

Por último, en relación a los criterios de sustentabilidad ambiental establecidos en el anexo de la ley nacional, es posible sostener que ninguna jurisdicción, con excepción de la provincia de Mendoza, utilizó la totalidad de los criterios. Del análisis efectuado se desprende que el criterio mayormente considerado fue “Potencial de conservación de cuencas” (con excepción de Salta, todas las provincias hicieron uso de este criterio) y el menos considerado fue “Estado de conservación” (solamente las provincias de Chubut, Mendoza, Tierra del Fuego y La Rioja lo incorporaron en sus estudios).

Después de marcar estas generalidades, para determinar la adecuación normativa de las leyes de OTBN provinciales a la LBN se analizaron 6 dimensiones que considero fundamentales. En primer lugar, se observa la cantidad de bosques nativos establecido en las categorías I (roja) y II (amarilla) con el fin de determinar, en principio, qué provincias han destinado un mayor porcentaje para la conservación y cuáles uno menor, teniendo en cuenta que en las categorías I y II el desmonte está prohibido. En segundo lugar, se examinan las actividades permitidas en las categorías I y II para determinar qué provincias posibilitan la continuación de ciertas acciones que podrían

llegar a perjudicar la protección de los bosques nativos. En tercer lugar, se realiza un estudio sobre la manera en que las provincias incorporaron la totalidad de los criterios de sustentabilidad ambiental en sus leyes de OTBN. Por último, se realiza un análisis puntual de la aplicación de los criterios de sustentabilidad ambiental número 5 -*conectividad entre ecoregiones*-, número 9 -*potencial de conservación de cuencas*- y número 10 -*valores culturales*-. Los primeros dos criterios son fundamentales para garantizar la sostenibilidad ambiental. El criterio N° 5 establece la necesidad de garantizar la conservación de los corredores boscosos y riparios que permiten, a través de la “conectividad entre ecoregiones”, el desplazamiento de determinadas especies. Por lo tanto, para el uso de este criterio las provincias no solo deben recabar información dentro de su jurisdicción, sino que es necesario que las jurisdicciones actúen de manera conjunta debido a que las ecoregiones rompen las barreras administrativas provinciales. El criterio N° 9 (“potencial para la conservación de cuencas”) pone el lente en la identificación de áreas estratégicas para la conservación de las cuencas hídricas y de aseguramiento de la provisión de agua en cantidad y calidad necesaria. Esas áreas incluyen áreas de protección de nacientes, bordes de agua permanentes y transitorios, áreas de recarga de acuíferos, áreas grandes con pendientes superiores al 5%, entre otras. Garantizar la conservación de los bosques nativos en estos sectores también es importante porque permite el amortiguamiento de fuertes lluvias que, de no existir los bosques, erosionarían y causarían una posible inundación. A diferencia de los anteriores, el criterio N° 10 (“valores culturales”) está enfocado en la protección de las comunidades indígenas y campesinas que hacen uso del bosque como sustento de vida y reproducción cultural. En resumen, identificar de qué manera las provincias utilizaron estos tres criterios es primordial para determinar el nivel de adecuación y de conservacionismo y de protección comunitaria de cada una de las leyes de OTBN. En el cuadro N° 2 se sintetiza el resultado del análisis efectuado en relación a las dimensiones mencionadas recientemente.

Cuadro N° 2: Análisis de las seis dimensiones propuestas en función de determinar el nivel de ajuste y de conservacionismo de los OTBN en la ley nacional.

Provincia	% Categoría Roja	% Categoría Amarilla	% Categoría Roja y Amarilla	Actividades por fuera de la ley	Total Criterios Utilizados	Criterio 5	Criterio 9	Criterio 10
Catamarca	24	63	87	No	4	Si	Si	No
Chaco	6	63	69	Si	6	No	Si	No
Chubut	40	58	98	No	7	Si	Si	No
Córdoba	82	18	100	Si	5	No	Si	No
Corrientes	8	38	46	Si	8	No	Si	No
Entre Ríos	19	58	77	No	2	No	Si	No
Formosa	9	16	25	No	3	No	Si	Si
Jujuy	18	69	87	No	4	No	Si	No
La Pampa	1	76	77	No	3	Si	Si	No
La Rioja	30	66	96	No	5	Si	Si	No
Mendoza	4	89	93	No	10	Si	Si	Si
Misiones	14	59	73	No	4	Si	Si	No
Río Negro	35	64	99	No	5	Si	Si	No
Neuquén	38	53	91	No	4	Si	Si	No
Salta	16	65	81	Si	6	No	No	No
San Juan	4	92	96	No	5	Si	Si	No
San Luis	17	60	77	No	4	Si	Si	No
Santa Cruz	36	64	100	No	3	Si	Si	No
Santa Fe	34	66	100	No	2	No	Si	No
Santiago del Estero	14	74	88	Si	3	No	Si	Si
Tierra del Fuego	58	24	82	No	5	Si	Si	Si
Tucumán	42	55	97	No	7	No	Si	Si

Fuente: Elaboración propia en base a los OTBN y al análisis de los OTBN por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016)

Nota aclaratoria: La provincia de Buenos Aires fue apartada porque ni su OTBN ni su decreto reglamentario presentan datos respectivos a la cantidad de hectáreas con bosques nativos en las distintas categorías de conservación.

En relación a la primera dimensión, es posible observar que más de la mitad de las provincias con OTBN clasificaron con el “color rojo” menos del 20% de sus bosques nativos⁴. Dentro de este grupo, las provincias integrantes de la

⁴ Se trata de las provincias de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero.

región forestal Parque Chaqueño son las menos tendientes a zonificar sus bosques nativos en la categoría de mayor valor de conservación. Del cuadro N° 2 se desprende que la provincia de Córdoba sería, en principio, la más tendiente a la conservación, ya que colocó un 82% de sus bosques nativos en la categoría roja, mientras que la provincia de La Pampa es la que menos bosques clasificó en la categoría I, tan solo 1%. En referencia a la categoría II, encontramos que la gran mayoría ubicó como mínimo un 53% de los bosques nativos, con excepción de las provincias de Córdoba (18%), Corrientes (38%), Formosa (16%) y Tierra del Fuego (24%).

A la luz de estos datos, si a los bosques dispuestos en la categoría I le sumamos los establecidos en la categoría II, partiendo de la base de que en ambas el desmonte no está permitido, podemos observar que solamente tres jurisdicciones bajan del 70% (Formosa 25%, Corrientes 46% y Chaco 69%). Por lo tanto, estos datos podrían llevar a pensar que la mayor parte de las provincias son “conservacionistas” porque clasificaron gran parte de sus bosques nativos bajo las categorías en las que el desmonte está prohibido.

Sin embargo, como bien muestra el cuadro N° 2, varias provincias permiten actividades en las categorías I y II que son contrarias a la LBN y que podrían afectar la conservación de los bosques nativos. Uno de los principales problemas que se encontró en algunos OTBN se presenta en las actividades permitidas en la categoría II. Es menester recordar que los bosques nativos dispuestos en la categoría II son considerados por la ley nacional como de mediano valor de conservación y las actividades permitidas son: turismo, recolección e investigación científica y actividades de aprovechamiento sustentable. Sin embargo, algunas jurisdicciones, alegando el “aprovechamiento o uso sustentable”, posibilitaron la continuación de los desmontes en la categoría de mediano valor de conservación. Por ejemplo, el OTBN de la provincia de Santiago del Estero (Ley N° 6942/09) permite el desmonte en zonas categorizadas de color amarillo con potencialidad para obras de riego, argumentando el “uso sustentable” de esas actividades. Un caso semejante lo representa la ley de la provincia de Córdoba (Ley N° 9814/10), la que originalmente permitió desmontar en zonas rojas y amarillas si existía o podía generarse infraestructura para producción agrícola bajo riego durante aproximadamente dos años. Esta medida fue revertida por un decreto complementario provincial (N° 1131/12) que derogó los artículos que permitían ese tipo de actividades. La ley de OTBN de la provincia del Chaco (Ley N° 6409/09) autoriza el desmonte del 20% de la totalidad de los bosques nativos clasificados en la categoría II, alegando que las actividades

silvopastoriles⁵ son de “aprovechamiento sustentable”, aunque este tipo de actividades no implica necesariamente el desmonte. La ley provincial de Jujuy (Ley N° 5676/11) también permite el desmonte en una parte de los bosques nativos zonificados en esta categoría para “usos productivos tradicionales y no tradicionales”. Otro caso particular, en este sentido, es el OTBN de la provincia de Corrientes (N° 5974/10), ya que posibilita el desarrollo de ganadería en la categoría amarilla, aunque este tipo de actividad, en ciertos casos, puede generar desmonte.

El permiso para desmontar en las categorías en las que está prohibido hacerlo no finaliza en la categoría II, ya que en algunos OTBN existen licencias para el desarrollo de actividades en categoría I que exceden las excepciones determinadas por la ley nacional⁶ e implican desmontes. Para ilustrarlo, podemos ver el caso de Córdoba. El OTBN de esta provincia, tal como fue dicho, presenta la particularidad de ser el que mayor cantidad de bosques nativos destinó a la categoría roja. A pesar de este hecho, la categoría de mayor valor de conservación es, en este caso, permisiva ya que el OTBN deja la puerta abierta para que en todas las categorías de conservación puedan desarrollarse actividades mineras, bajo la justificación de ser actividades transitorias, previo estudio de impacto ambiental (EIA). Sumado a ello, con respecto a los EIA, la ley cordobesa no establece la obligatoriedad de la realización de consultas públicas para nuevos proyectos de desmontes como sí lo establece la LBN. Otro descarrilamiento del OTBN de Córdoba se halla en su artículo N° 5 que establece que los bosques zonificados en la categoría I pueden ser “objeto de aprovechamiento sustentable”, cuando la ley nacional establece que estas actividades se deben desarrollar en la categoría II.

Un caso singular corresponde a la ley de la provincia de Salta (N° 7543/08) y su normativa reglamentaria. El decreto complementario 2211/10 estableció la oportunidad para el cambio de categoría a nivel predial (“reategorizaciones”) de bosques clasificados en categoría I y II a III. Esto significa que, por un proceso administrativo, la clasificación de los bosques nativos podía verse modificada, perjudicando la conservación de bosques nativos que en principio fueron categorizados de mediano o alto valor de conservación. Este decreto, desde su creación, sufrió críticas por parte de ONG ambientalistas y

⁵ “Un sistema silvopastoril es aquel uso de la tierra y tecnologías en que leñosas perennes (árboles, arbustos, palmas y otros) son deliberadamente combinados en la misma unidad de manejo con plantas herbáceas (cultivos, pasturas) y/o animales, incluso en la misma forma de arreglo espacial o secuencia temporal, y en que hay interacciones tanto ecológicas como económicas entre los diferentes componentes” (Young, 1987, citado en http://www.agro.uba.ar/apuntes/no_8/sistemas.htm - última visita 25/09/2016).

⁶ La principal excepción que la LBN establece para desmontar en categoría I y II es la posibilidad del desarrollo de obra pública.

organismos de control público como la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación. En diciembre de 2014, luego de estas frecuentes críticas, el Gobernador salteño emitió un decreto (N° 3749/14) que dejó sin efecto el decreto N° 2211/10. Por lo tanto, en Salta estuvo permitida la recategorización predial por casi cuatro años, perjudicando, de esta manera, la protección y conservación de los bosques nativos de la provincia.

Este análisis de las 6 dimensiones concluye con el estudio de los diez criterios de sustentabilidad ambiental y en particular con el examen en profundidad de tres de ellos. Entre las provincias que mayor uso han hecho de los criterios de sustentabilidad se encuentran, como ya fue mencionado, Mendoza (que utilizó la totalidad de los criterios), seguida de Corrientes (que utilizó ocho de ellos) y las provincias de Tucumán y Chubut (que ambas usaron siete criterios). Otro dato relevante que se desprende de este estudio es que más de la mitad de las provincias (14 en total⁷) usaron entre cinco, cuatro o tres de estos criterios. En resumen, vemos que la mayor parte de las jurisdicciones locales utilizaron la mitad o menos de la mitad de los criterios necesarios para elaborar los OTBN según la LBN. No obstante, este análisis no debe llevar a confundir que las provincias tomaron los mismos criterios para hacer la clasificación de las categorías de conservación. Por el contrario, lo que predomina es una gran heterogeneidad en la manera en que las provincias utilizaron estos criterios ambientales para realizar sus leyes complementarias. Esto último lo veremos a continuación con el análisis detallado del uso de tres de los criterios más relevantes.

Para esta investigación se evaluó el uso que las provincias hicieron de los criterios “conectividad entre ecorregiones”, “potencial para la conservación de cuencas” y “valores culturales”⁸.

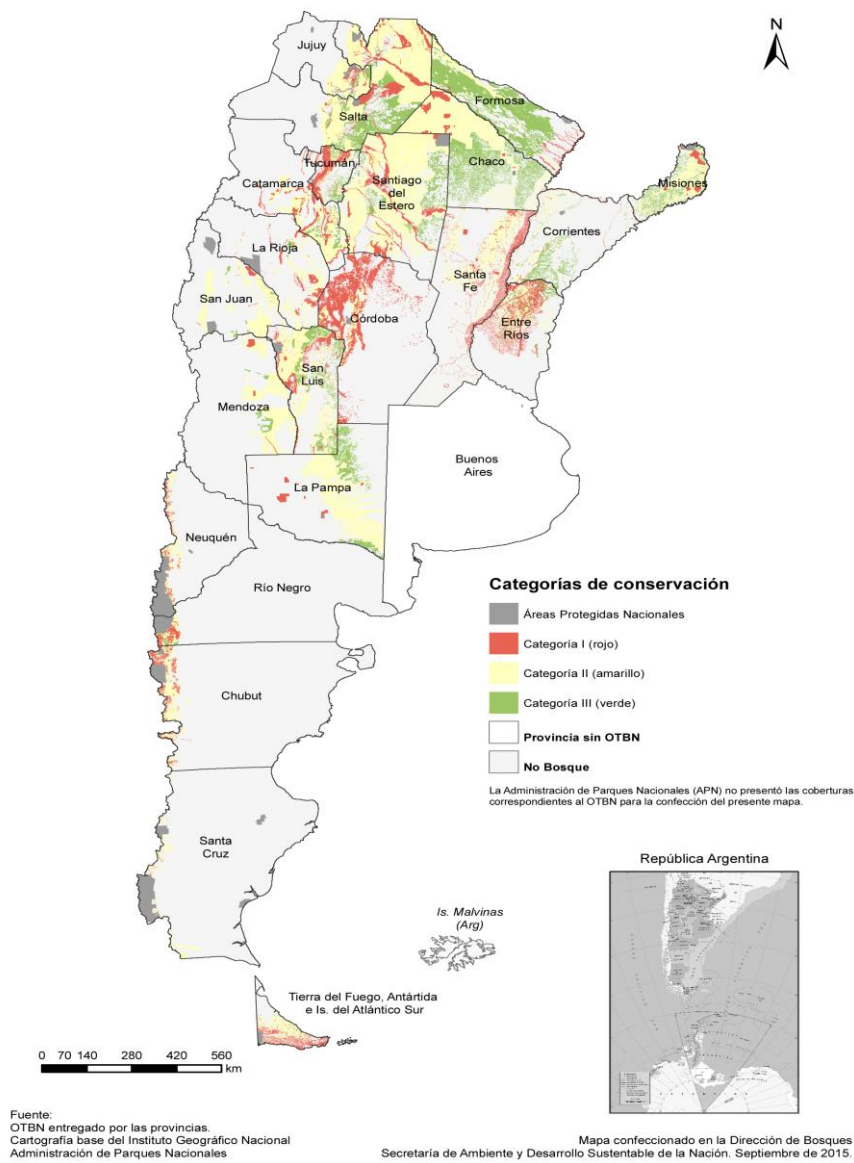
En relación al criterio número 5 “*conectividad entre ecorregiones*” es posible encontrar un problema común en varias de las provincias. En el mapa N° 1 se detalla la distribución geográfica de los bosques nativos a partir de las categorías de conservación según los OTBN. Si separamos a las provincias en tres grandes grupos: sur, centro y norte, podemos identificar que el patrón común en las provincias sureñas es la fuerte conectividad transfronteriza. Resulta importante destacar que, en la elaboración de los OTBN de las provincias que integran la región Bosque Andino-Patagónico (desde Neuquén

⁷ Las provincias que utilizaron cinco de los criterios de sustentabilidad ambiental fueron: Córdoba, La Rioja, Río Negro, San Juan y Tierra del Fuego. Las que usaron cuatro fueron: Catamarca, Jujuy, Misiones, Neuquén y San Luis. Mientras que las que utilizaron tres fueron: Formosa, La Pampa, Santa Cruz y Santiago del Estero.

⁸ Véase la justificación de la elección de estos tres criterios más arriba.

hasta Tierra del Fuego), intervinieron todas las provincias de la región mediante la coordinación del Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónica (CIEFAP). También participaron del proceso de discusión y elaboración regional los representantes de los Parques Nacionales Patagónicos. De esta manera, a partir del trabajo interjurisdiccional, las provincias patagónicas sancionaron leyes de OTBN coherentes en su metodología. Por ello, es verificable en los mapas de OTBN el tratamiento conjunto en los criterios de sustentabilidad ambiental, por más que no hayan considerado la totalidad de los criterios.

Mapa N° 1: Distribución geográfica de los bosques nativos y las categorías de conservación.



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 2016.

Nota aclaratoria: La provincia de Buenos Aires no aparece en el mapa porque hasta el momento de la publicación del mencionado informe (2016) no había presentado su mapa de OTBN.

En segundo lugar, en las provincias centrales que integran la región Monte - San Juan, San Luís, Mendoza, La Pampa y La Rioja- es posible observar conectividades entre las fronteras provinciales, mientras que en las provincias centrales que integran la región Espinal –La Pampa, San Luis, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes- se presentan marcadas diferencias entre los límites provinciales, sobre todo entre las provincias de Entre Ríos y Corrientes.

Por último, en su mayor parte, las provincias del norte del país presentan grandes diferencias entre sus límites provinciales. Según García Collazo et al. (2013), los límites provinciales de Santiago del Estero y de Chaco fueron los que más se asemejaron (con una concordancia del 58,3%), mientras que las demás provincias reflejaron niveles por debajo del 25% de correspondencia entre sus fronteras. Por lo tanto, es verificable la falta de un trabajo conjunto.

Otro de los criterios fundamentales es el N° 9: “*potencial para la conservación de cuencas*”. A la vista de los datos expuestos en el cuadro N° 2, se desprende que casi todas las provincias hicieron uso de este criterio para la clasificación de los bosques nativos en la categoría I. A partir de ello, es posible concluir que fue la base para clasificar los bosques nativos de mayor valor de conservación. De hecho las provincias norteañas, las menos proclives a la conservación de sus bosques nativos, como veremos en el cuadro N° 3, utilizaron solamente este criterio para ubicar sus bosques nativos en la categoría roja.

Al contrario de los resultados obtenidos con respecto a la dimensión anterior, el criterio N° 10 “valores culturales” fue uno de los menos ponderados (tan solo por las provincias de Formosa, Mendoza, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán). Es necesario mencionar, por más que exceda los límites del presente trabajo, que estas comunidades son quienes más han sufrido en términos directos la deforestación, ya que muchas de ellas suelen utilizar al bosque como sustento de vida y reproducción de su identidad cultural (Schmidt, 2011; Stecher, 2013; CIDH, 2016). De hecho, este aspecto fue manifestado por un estudio realizado sobre el caso argentino por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en el que se sostuvo que la “deforestación ha obligado a los pueblos indígenas a abandonar territorios que tradicionalmente ocupaban o utilizaban” (Comité DESC, ONU, 2011:3). Además, dota de relevancia a este criterio el hecho de formar parte de uno de los objetivos por el cual se sancionó la LBN,

esto es: proteger especialmente a las comunidades indígenas y campesinas. Sin embargo, como vimos en el cuadro N° 2, pocas jurisdicciones provinciales hicieron uso de este criterio. Además de no adecuarse en este aspecto a los criterios fijados por la LBN, una gran parte de las provincias desoyó los mandatos constitucionales en relación a este punto. La reforma de la Constitución nacional del año 1994 reconoció nuevos derechos a los pueblos y las personas indígenas (Art 75 inciso 17) al, entre otras cosas, garantizarle “la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan”. Sin embargo, a pesar de estos reconocimientos jurídicos, las autoridades provinciales de aplicación de la ley no garantizaron la participación de estas comunidades en el proceso de elaboración de gran parte de los OTBN.

A modo de cierre, el cuadro N° 3 muestra un índice en el cual se agrupan las provincias según el nivel de adecuación y de conservacionismo. Para la elaboración del índice se asignó un valor a cada dimensión del cuadro N° 2. El valor de la primera dimensión (*porcentaje en categoría roja y amarilla*) va de 0 a 1 y está determinado según el porcentaje de bosques nativos asignado en las categorías roja y amarilla. En otras palabras, el valor de esta dimensión está determinado por la cantidad de bosques nativos que las provincias fijaron para la conservación. El valor de la segunda dimensión (*actividades por fuera de la ley*) va de 0 a 2: 0 si el OTBN admite actividades fuera de la ley y 2 si nos las admite. Se otorga mayor peso relativo a esta dimensión porque se considera que esta es más importante que las demás a la hora de determinar el grado de adecuación y conservacionismo de cada provincia. Según el MAyDS (2017) la principal causa de la deforestación son las distintas actividades antrópicas que no se compatibilizan con la protección ambiental. Por lo tanto, si una provincia permite actividades contrarias a la LBN en las categorías I y II deja abierta la posibilidad para autorizar nuevos desmontes en las zonas que deberían ser para la conservación. Entonces, la provincia que obtenga 0 significa que autoriza en su OTBN el desarrollo de actividades que pueden implicar desmonte en las categorías mencionadas. Contrariamente, la provincia que obtenga 2 significa que se adecuó a las actividades permitidas para cada categoría de conservación. El valor de la tercera dimensión (*total criterios utilizados*) va de 0 y 1 y depende de la cantidad de criterios de sustentabilidad utilizados en la elaboración de los OTBN. Las tres dimensiones restantes corresponden al análisis del uso que las provincias hicieron de tres criterios de sustentabilidad ambiental que considero fundamentales para la determinación del valor de conservación de los bosques nativos (véase más arriba). Los valores, en cada una de estas, van de 0 a 1: 0 cuando no se cumple el criterio y 1 cuando se cumple.

Cuadro N° 3: Índice que agrupa a las provincias más conservacionistas a la menos conservacionista según las dimensiones analizadas en el Cuadro N° 2.

Provincia	Categoría Roja y Amarilla (%)	Actividades por fuera de la ley	Total Criterios Utilizados (%)	Criterio 5	Criterio 9	Criterio 10	Total
Mendoza	0,93	2	1	1	1	1	6,93
Tierra del Fuego	0,82	2	0,7	1	1	1	6,52
Chubut	0,98	2	0,7	1	1	0	5,68
Río Negro	0,99	2	0,5	1	1	0	5,49
Tucumán	0,97	2	0,5	0	1	1	5,47
San Juan	0,96	2	0,5	1	1	0	5,46
La Rioja	0,96	2	0,5	1	1	0	5,46
Neuquén	0,91	2	0,4	1	1	0	5,31
Santa Cruz	1	2	0,3	1	1	0	5,3
Catamarca	0,87	2	0,4	1	1	0	5,27
San Luis	0,77	2	0,4	1	1	0	5,17
Misiones	0,73	2	0,4	1	1	0	5,13
La Pampa	0,77	2	0,3	1	1	0	5,07
Formosa	0,25	2	0,3	0	1	1	4,55
Jujuy	0,87	2	0,4	0	1	0	4,27
Santa Fe	1	2	0,2	0	1	0	4,2
Entre Ríos	0,77	2	0,2	0	1	0	3,97
Santiago del Estero	0,88	0	0,3	0	1	1	3,18
Córdoba	1	0	0,5	0	1	0	2,5
Chaco	0,69	0	0,6	0	1	0	2,29
Corrientes	0,46	0	0,8	0	1	0	2,26
Salta	0,81	0	0,6	0	0	0	1,41

Fuente: Elaboración propia en base a los OTBN y al análisis de los OTBN por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016).

Los resultados del índice plasman que la provincia de Mendoza (6,93) resultó ser la más la conservacionista y la más que más se adecuó a la LBN. Por el contrario, la provincia de Salta (1,41) fue la que menos se adecuó a los estándares de la LBN y, por lo tanto, la menos conservacionista. Sobresale también que tres de las cuatro provincias que más se adecuaron a la LBN forman parte de la región forestal Bosque Andino Patagónico (Tierra del Fuego, Chubut y Río Negro) y que cinco de las provincias menos conservacionistas integran la región Parque Chaqueño (Salta, Corrientes, Chaco, Córdoba y Santiago del Estero). En línea con estos resultados, si nos posicionamos en el promedio del índice (4,58) observamos que todas las provincias que integran la región forestal Bosque Andino-Patagónico se ubican por encima de este promedio y que todas las provincias que integran la región forestal Parque Chaqueño se encuentran por debajo de este.

En resumen, los OTBN presentan características homogéneas y heterogéneas. En primer lugar, se observó que la mayor parte de las provincias ubicaron un gran porcentaje de sus bosques nativos en las categorías en las que el desmonte está prohibido. Sin embargo, cinco de estas (Chaco, Córdoba, Corrientes, Santiago del Estero y Salta) admiten el desarrollo de actividades que están por fuera de la ley nacional permitiendo la posibilidad de continuar con los desmontes en zonas que deben estar destinadas a la conservación. En segundo lugar, solamente Mendoza utilizó la totalidad de los criterios de sustentabilidad ambiental mientras que las provincias restantes emplearon en forma variada estos criterios. Puntualmente, el análisis de los tres criterios seleccionados para este trabajo plasmó que el criterio más utilizado fue el de “Potencial para la conservación de cuencas” (Nº 9) mientras que los otros dos (Nº 5 y Nº 10), claves también para la protección y conservación ambiental y social, fueron incorporados en algunos de los OTBN provinciales.

4. CONCLUSIONES

Teniendo presente el sistema federal que rige en Argentina, el presente trabajo tuvo como fin analizar la forma según la cual las provincias respondían a su obligación constitucional de sancionar leyes complementarias en relación a una ley nacional ambiental sancionada por el Congreso de la Nación. Para determinarlo, se analizó la manera en que las distintas jurisdicciones locales se adecuaron o no a los estándares definidos por la LBN en el 2007.

Este caso fue escogido porque, la LBN presenta una serie de particularidades que la hacen resaltar por sobre otras leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Fundamentalmente se resalta que esta ley contiene, en términos normativos, un conjunto de instrumentos destacados que no se encuentran en otras leyes ambientales o se encuentran escasamente precisados. Como fue dicho, el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN), los mecanismos obligatorios de participación pública, el fondo compensatorio y la acreditación de los OTBN por parte de la Autoridad Nacional de Aplicación representan ese conjunto de herramientas novedosas. También, es importante sostener que es la única ley de presupuestos mínimos en que todas las provincias sancionaron leyes complementarias, aunque no lo hayan efectuado en el plazo correspondiente establecido en la ley nacional (un año tras la sanción de la LBN).

Si bien existen estudios previos que han analizado el nivel de acatamiento de algunas provincias hacia la ley nacional de bosques nativos (v. g. García Collado et al, 2013; Greenpeace 2013; Gautreau et al, 2014), estos no

presentan un análisis exhaustivo sobre el total de las leyes de OTBN. Por el contrario, suelen centrarse en las provincias del norte del país. Con respecto a este punto, este trabajo viene a completar el mapa analítico en relación al estudio del nivel de acatamiento de todas las leyes de OTBN hacia la LBN desde su sanción (2007) hasta la actualidad. Por lo tanto, este artículo partió de la siguiente pregunta ¿Cuál ha sido el nivel de acatamiento de los OTBN provinciales hacia la LBN entre 2008 y 2017?

Para responder a la pregunta planteada se analizó la adecuación de los OTBN provinciales a la LBN en relación a 6 dimensiones principales. Del estudio general de estas se pudo observar que, si bien todas las provincias sancionaron sus respectivas leyes complementarias, solamente la provincia de Mendoza se adecuó a todos los estándares fijados por el Congreso nacional. Sin embargo, lo que sobresale del estudio de cada OTBN es la heterogeneidad al comparar la totalidad de las leyes provinciales.

En relación a la primera dimensión (*porcentaje de categoría roja y amarilla*) observamos que la mayor parte de las provincias estableció un porcentaje elevado de bosques nativos en las categorías en las que no es posible desmontar. Esto podría llevarnos a sostener que la mayor parte de las leyes de OTBN son conservacionistas. No obstante, el análisis de la segunda (*actividades por fuera de la ley*) dimensión lleva a matizar ese argumento, porque algunas provincias (Salta, Corrientes, Chaco, Córdoba y Santiago del Estero), posibilitan la ejecución de actividades que podrían afectar la conservación de los bosques nativos zonificados en la categoría I (de mayor valor de conservación) y la II (de mediano valor de conservación). Con respecto a la tercera dimensión (*total de criterios utilizados*), pudo encontrarse que ninguna provincia, con excepción de Mendoza, hizo uso de todos los criterios de sustentabilidad ambiental que fueron establecidos en el anexo de la LBN. A pesar de este punto de encuentro, lo que predominó fue una gran heterogeneidad en la manera que las provincias incorporaron dichos criterios en la elaboración de los OTBN provinciales. Esto último fue verificado, principalmente, a partir del variado uso que las distintas jurisdicciones locales hicieron de los criterios N° 5 “conectividad entre ecorregiones” y N° 10 “valores culturales”.

En resumen, tras haber realizado el estudio pudo comprobarse la pertinencia del argumento planteado en la introducción que sostenía que era esperable encontrar una heterogeneidad en la forma en que las provincias se adecuaban a la LBN, teniendo en cuenta las particularidades del federalismo ambiental mencionadas previamente.

Haber corroborado el argumento planteado me permite abrir una línea de investigación futura ¿por qué los OTBN son heterogéneos en la manera en que se adecuaron a la LBN? Varios podrían ser los factores explicativos con respecto a la variación interprovincial. Teniendo en cuenta la necesidad de información técnica necesaria para elaborar los OTBN, en este caso, se propone realizar un estudio de las *capacidades estatales* (recursos humanos, información disponible, entre otras) de las organizaciones estatales encargadas de la formulación de los OTBN. El argumento es el siguiente: en el caso que las organizaciones locales de aplicación de la ley tengan conformadas capacidades estatales previas es más probable que elaboren un OTBN que sea correspondiente a los estándares requeridos por la LBN. Por el contrario, si las autoridades locales de aplicación no tienen capacidades estatales construidas previamente será más complejo que puedan incorporar la totalidad de los criterios que la LBN establece.

Otro factor podría estar centrado en el análisis de los valores internacionales de los precios de las materias primas entre los años que fueron sancionados los OTBN. El objetivo sería determinar si la presión ejercida por el avance de la frontera agrícola-ganadera sobre los bosques nativos es una variable importante para determinar el grado de adecuación de los OTBN a la LBN. Para comenzar, un buen punto de inicio puede ser reconocer los actores estatales y sociales (empresarios, ONGs, organizaciones indígenas, entre otros) importantes en cada nivel de gobierno para determinar sus modos de acción para impulsar un OTBN más o menos conservacionista.

5. BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, Victor. “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista CEPAL*, N° 88, 2006.

Auditoría General de la Nación Argentina “*Informe de Auditoría. Informe de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques*”, Buenos Aires, 2014.

Christel, Lucas. “Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)”. *Tesis de Doctorado en Ciencia Política*, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2016.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales. Protección de derechos

humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo”, *Informe oficial*, Organización de los Estados Americanos, 2016.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Organización de las Naciones Unidas. “Argentina”, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y culturales*, 47º período de sesiones, 14 de noviembre a 2 de diciembre de 2011.

Defensoría del Pueblo de la Nación. “Análisis de los OTBN”. Actuación N° 6443/10 5421/10. Buenos Aires. 23 de mayo de 2011

Defensoría del Pueblo de la Nación. “Informe sobre la situación de las leyes de bosques”. Actuación N° 6443/10. Buenos Aires. 29 de junio de 2012.

Defensoría del Pueblo de la Nación. “Avances en los OTBN de las provincias de: Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Córdoba y Corrientes por la SAyDS”. Actuación N° 6443/10. Buenos Aires. 9 de abril de 2015.

Figueroa, Lucas M. “Coaliciones en confrontación. Análisis del proceso de formulación de la Ley de Presupuestos Mínimos de Presupuestos Mínimo de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (2002-2009)”, *Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe*, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, 2017.

García Collazo, María Agustina; Panizza, Amalia y Paruelo, José María. “Ordenamiento territorial de bosques nativos: resultados de la zonificación realizada por provincias del Norte Argentino”, *Ecología Austral*, N° 23, Agosto, 2013.

Gautreau, Pierre; Langbehn, Lorenzo y Rouso, Laure-Elice. “Movilización de información en el ordenamiento territorial de bosques nativos de Argentina”, *Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina*, Tandil, 7-9 de mayo, 2014.

Greenpeace. “Salta: El festival de desmontes no se detiene”. *Greenpeace campaña de Bosques*, Buenos Aires. 2013. Recuperado de: <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2013/bosques/Informe-Salta-2013-FINAL.pdf>

Gutiérrez, Ricardo A. “Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina”. *Temas y Debates*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, N° 30, 2015.

Gutierrez, Ricardo A. “The Confrontation of Society-State Coalitions: native forest protection policy in Argentina”, *REPAL 2017 Annual Meeting*, Lima, 2017.

Harrison, Kathryn. “*Passing the Buck. Federalism and Canadian Environmental Policy*”, Vancouver: University of British Columbia Press. 1996.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación “Informe resumen de estado de implementación, Ley 26.331”, enero, 2013.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación “Informe de estado de implementación, Ley 26.331”, julio, 2014.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación “Informe estado de implementación 2010-2014, Ley 26.331”, 2015.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación “Informe de estado de implementación 2010-2015, Ley 26.331. Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y planes alcanzados por el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos”, 2016.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación “Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina”, marzo, 2017.

Oates, Wallace. “A Reconsideration of Environmental Federalism”. *Resources for the Future*. Discussion Paper November, 2001.

Quispe Morovich, Carolina y Loticci, María. “Los desafíos del ordenamiento ambiental del territorio y los servicios ecosistémicos en la ley de bosques nativos”. En E. Jobbagy, P. Laterra y J. Paruelo. *Valoración de los servicios ecosistémicos: Conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial*, Buenos Aires, 2011.

Rossi, Julieta y Moro, Javier. “*Ganar lineamientos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*”, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, 2014.

Scheberle, Denise. "Moving Toward Community-Based Environmental Management: Wetland Protection in Door County." *American Behavioral Scientist*, N° 44, Diciembre, 2000.

Schmidt, Mariana Andrea. "Pueblos indígenas, Estado, y territorio en tiempos interculturales en la provincia de Salta". *Revista de Geografía. Estudios Socioterritoriales*, N° 10, julio-diciembre, 2011.

Stecher, Gabriel. "Ley de bosques. Su aplicación en territorios de comunidades campesinas e indígenas en la Provincia de Neuquén. Nuevos modos de exclusión". *VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

Young, Anthony. "Soil Productivity, Soil Conservation and Land Evaluation". *Agroforestry Systems*, N° 5, 1987.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de febrero de 2018

**“AUTORIZACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES O
COMERCIALES EN SUELO RÚSTICO: UNA SOLUCIÓN
INSOSTENIBLE A LA FALTA DE SUELO DESTINADO A USOS
EMPRESARIALES”**

“AUTHORIZATION OF INDUSTRIAL OR COMMERCIAL PREMISES
IN RURAL AREAS:
AN UNSUSTAINABLE SOLUTION FOR THE LACK OF LAND
INTENDED FOR BUSINESS USE”

Autor: Mauricio Ruiz Ceniceros, Doctor en Derecho, Profesor Asociado de Derecho Administrativo Universidad de Vigo, Abogado en Paseodealfonso abogados, mauricio@paseodealfonso.com

Fecha de recepción: 07/08/2017

Fecha de modificación: 21/12/2017

Fecha de aceptación: 18/01/2018

Resumen:

La clasificación urbanística de suelo rústico pretende proteger los valores medioambientales, agrícolas y paisajísticos del territorio frente a la expansión urbanística, hasta el punto que la legislación española ha utilizado indistintamente los términos *suelo rústico* o *suelo no urbanizable* para denominar el mismo tipo de terreno: aquel que no está ni debe ser urbanizado. Pero, simultáneamente, la mayoría de las leyes urbanísticas permiten la construcción y actividad de instalaciones industriales o comerciales, contradiciendo sus propios objetivos e incumpliendo el mandato de desarrollo sostenible.

Abstract:

The urban classification as rural area tries to protect the environmental,

agricultural and landscape values of the territory against urban expansion, to the extent that Spanish laws have used either the terms *rural land* or *non-developable land* to refer to the same kind of land: the area which is not developed and should not be developed. But, at the same time, most urban development laws permit the construction and operation of industrial or commercial facilities, contradicting their own objectives and violating the mandate of sustainable development.

Palabras clave: Suelo rústico, industrial, comercial, medio ambiente, desarrollo sostenible, especial protección, interés público

Key Words: rural area, industrial, commercial, environment, sustainable development, special protection, public interest

Sumario:

1. Introducción
2. Suelo rústico no es sinónimo de especial protección
3. El suelo rústico común debe ser preservado, salvo que las necesidades industriales o comerciales digan lo contrario
4. Suelo rústico de especial protección y uso industrial o comercial: ¿una incompatibilidad compaginable?
5. ¿Es imprescindible que en suelo rústico se permitan usos industriales o comerciales?
6. Incongruencia urbanística y contradicción medioambiental
7. Conclusiones
8. Bibliografía
9. Abreviaturas y acrónimos

Summary:

1. Introduction
2. Rural land does not mean the same as specially protected land
3. Common rural land soil must be preserved, unless industrial or commercial needs required otherwise
4. Specially protected rural land versus industrial or commercial usage: can this incompatibility be made compatible?
5. Do industrial or commercial premises need to be imperatively allowed on rustic land?
6. Urbanistic inconsistency and environmental counter effects.

- 7. Conclusion
- 8. Bibliography
- 9. Abbreviations and acronyms

1. INTRODUCCIÓN

En los campos de Soria existe un páramo de *colinas y sierras calvas, verdes pradillos, cerros cenicientos, tierras labrantías, chopos lejanos, quiebras de valles y barrancas, y zarzales florecidos*¹ clasificado como suelo rústico, donde legalmente tiene cabida una “*Fábrica de Patatas Fritas y Productos de Aperitivo*”². El presente artículo pretende explicar cómo todavía es posible este tipo de incongruencias, porque si una de las principales medidas para no impedir que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades es preservar aquella parte del territorio que no sea absolutamente indispensable para cubrir las necesidades actuales³, en política urbanística este objetivo se debe traducir en evitar que el suelo rústico sea incluido en el desarrollo urbano, salvo cuando sea estrictamente necesario. Es un principio que en España late desde el nacimiento del actual modelo urbanístico, cuando se atribuía a la especulación del suelo la prematura sustracción de terrenos a la agricultura⁴, aunque con un papel secundario porque tradicionalmente sólo mereció la consideración de suelo rústico el terreno que el planificador no incluía en la clasificación de urbano o reserva urbana⁵. Incluso vivió tiempos funestos, cuando el legislador sólo reconoció como no urbanizable el suelo que estuviera expresamente sometido a algún régimen de protección incompatible con su transformación, o que tuviera a bien preservar por su valor agrícola, forestal, ganadero, riqueza

¹ Descripción de “Campos de Soria” por ANTONIO MACHADO, publicado en el n° 29 de *La Tribuna*, Madrid, 2 de marzo de 2012, p. 2, y que se ajusta al entorno del municipio de Garray, situado en el centro-norte de la provincia, en los márgenes del río Duero y el río Tera y en cuyo punto más alto –llamado cerro de la Muela- se encuentra el yacimiento arqueológico de Numancia.

² Anuncio de información pública de autorización de uso excepcional en suelo rústico del Proyecto de construcción de una Fábrica de Patatas Fritas y Productos Aperitivos en la parcela 282, Polígono 12 del Término Municipal de Garray (Soria), calificado como suelo rústico, aprobado el 2 de marzo de 2016 por el Ayuntamiento de Garray (www.garray.es [23/09/2017]).

³ Frente a los rasgos característicos tradicionales de nuestro urbanismo, que eran su decidida vocación expansionista, una marcada inclinación por la cultura del ensanche y por la óptica del crecimiento y la generación de suelo urbano, de nueva ciudad [Vid. FERNÁNDEZ ACEVEDO, R (2016, p. 173)].

⁴ Exposición de motivos de la LS-56.

⁵ Art. 75 de la LS-56. Clasificación residual que mantuvieron el art. 80.a) del TRLS-76, así como el art. 12 del TRLS-92 (Vid. CANTÓ LÓPEZ, M.T., 2007, pp. 37-41, que verifica dicho criterio residual en las sucesivas leyes estatales).

natural o inadecuación al desarrollo urbano. Todo lo demás era urbanizable⁶. Subsidiariedad que la jurisprudencia matizó:

- declarando reglada y obligatoria la clasificación del suelo rústico merecedor de *espacial protección* por razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público;
- limitando la discrecionalidad administrativa a la clasificación del suelo rústico común, en el que a pesar de no concurrir especiales valores a proteger, el planificador considere inadecuada su transformación urbanística, bien por razones de utilización racional de los recursos naturales o por el modelo territorial previsto en el planeamiento⁷.

Pero el territorio rural no sólo pelagra cuando el planificador considera que no reúne méritos suficientes para ser protegido. Incluso cuando lo excluye de la transformación urbana, la ley puede admitir que, *excepcionalmente* y si concurren determinadas circunstancias, sea destinado a actividades que dañan, afectan o resultan incompatibles con los valores que determinaron su clasificación, como son las instalaciones industriales o comerciales. Esta es la alarma medioambiental que salta cuando se permite en suelo rústico la instalación de una “*Fábrica de Patatas Fritas y Productos de Aperitivo*”, porque aunque su actividad esté relacionada con la transformación de producto primario, las instalaciones, infraestructuras y servicios urbanísticos que precisa rompen traumáticamente la idiosincrasia rústica sobre la que se asienta. ¿Cómo es posible que el ordenamiento jurídico permita la puesta en funcionamiento de una fábrica cuya mera presencia determina un futuro urbanístico totalmente distinto al planificado?; ¿cómo se excluye un entorno de la transformación urbana cuando se autoriza una instalación fabril que requerirá todos los servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica y red de telecomunicaciones propias de un solar?; ¿cómo se evita la urbanización aislada y a saltos, sin solución de continuidad, cuando se permiten usos urbanos alejados de la trama urbana?. El objeto del presente artículo es dilucidar esta cuestión, es decir repasar si, a pesar de la prioridad medioambiental que proclaman los textos legales, el ordenamiento español todavía admite actividades industriales y comerciales sobre suelo rústico o no urbanizable, contradiciendo el principio de preservación que supuestamente inspira su régimen jurídico.

⁶ Arts. 9 y 10 de la LRSV-98.

⁷ STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 14 de noviembre de 2013, Rec. 3401/2010, F.J. 6º.

2. SUELO RÚSTICO NO ES SINÓNIMO DE ESPECIAL PROTECCIÓN

Desde el nacimiento de la *ciudad* como modelo de asentamiento humano lo inmobiliario se ha dividido en dos grandes campos: rústico y urbano, entendiendo los clásicos por *Rus* todo aquello que, hallándose en la superficie de la tierra, no estaba cerrado en los muros de la ciudad⁸. En realidad, jurídicamente nunca ha resultado fácil la diferenciación de los inmuebles por su naturaleza en rústicos y urbanos, pero la tradición civilista⁹ ha atendido a cuatro criterios:

- a. Situación: el lugar donde radica la finca –campo o ciudad- determina, en principio, el carácter rústico o urbano de la misma, pues en general, son rústicas las fincas sitas en despoblado y urbanas las radicantes en población. Aunque este criterio no es exacto, porque si bien siempre las fincas situadas dentro de la población son urbanas, no siempre puede decirse que las que se encuentran en el campo son rústicas. Por ejemplo, pueden ser urbanas las edificadas en el campo o extrarradio destinadas a recreo o a otro uso que no sea la explotación agraria.
- b. Construcción: la idea de suelo y vuelo, o sea, de terreno y edificio, constituye otro dato preliminar. En general, se reconoce que las fincas rústicas tienen su entidad en el suelo, mientras que las urbanas lo tienen en el suelo y vuelo. Pero no es un criterio fiable entender que todo edificio es finca urbana y todo suelo finca rústica, porque el uso a que se la destina, la posición que ocupa y el considerarse principal o accesorio son las circunstancias que verdaderamente la caracterizan¹⁰. Por eso un solar sin edificar que está situado dentro del perímetro urbano y destinado a la edificación, aunque sólo es suelo o terreno, tiene el carácter de finca urbana¹¹.

⁸ Vid. MUÑOZ DE DIOS, G (1982, p. 732), quien rememora que “*curiosamente, extendían esta denominación, incluso, a los esclavos destinados a la agricultura*”.

⁹ Vid. CUTILLA TORNS, J.M. (1986, p. 1212), que sigue a ROCA SASTE y ROCA-SASTRE MUNCILL y rechaza el criterio natural de que los datos a tener en cuenta son primordialmente las condiciones en que se halle y el destino a que se dedique la finca, sostenido por ESPÍN, ALBADALEO y GARCÍA CANTERO. Para aquel autor el concepto de finca rústica debe extraerse de un contexto interaccionado por el Derecho común, Derecho urbanístico y la Ley de Arrendamientos Rústicos.

¹⁰ RDGRN de 31 de agosto de 1863.

¹¹ RDGRN de 6 de julio de 1904.

- c. Destino: el uso o servicio a que la finca esté destinada. Por ejemplo, en principio será urbana una finca que sirva de mansión, vivienda o habitación; mientras que tendrá la consideración de rústica la adscrita al cultivo o explotación agrícola¹². Pero este criterio tampoco es fiable, porque puede haber mansiones, viviendas y habitaciones ubicadas fuera del perímetro urbano, y bolsas de suelo destinado a usos agropecuarios en plena ciudad¹³.
- d. Accesoriedad: la dependencia o vinculación a una finca principal determinará el carácter rústico o urbano de la accesoria. Es decir, en principio los edificios –incluso los destinados a habitación– que integran las propiedades rústicas llamadas dehesas, haciendas, cortijos, masías, etc. tienen la consideración de fincas rústicas; mientras que el jardín o huerto anejo a una finca urbana tiene la consideración de finca urbana por razón de accesoriad¹⁴. Criterio que tampoco es exacto cuando se cruza la línea trazada en el planeamiento¹⁵.

Es decir, a estos criterios de la tradición civilista se han sumado dos nuevos factores que han ganado un papel esencial: la situación básica del suelo legalmente definida a efectos de contenido de la propiedad y valoración, así como la clasificación realizada por el planificador urbanístico. Preponderancia reconocida por el propio legislador civil, cuando en el art. 7.1.a) de la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos establece que

¹² De aquí el criterio hipotecario de considerar finca urbana una casa en despoblado que sea independiente de todo predio rústico; mientras que un terreno dentro de población, independiente de toda finca urbana y destinado al cultivo, debe calificarse como finca rústica (RDGRN de 5 de marzo de 1863).

¹³ Por ejemplo, todavía se pueden encontrar maizales cultivados, gallinas en libertad y ovejas pastando en los ámbitos de suelo urbano denominados PERI I-04 SEARA SUR, de 35.000 m² de superficie, y PERI SEARA NORTE I-05, de 19.995 m² de superficie, delimitados en el PGOU de Vigo de 29 de abril de 1993, a desarrollar mediante la aprobación de respectivos Planes Especiales de Reforma Interior. Ambas son reductos “*rurales*” ubicados en pleno casco urbano, producto del crecimiento de la ciudad a saltos, cuando primaba el desarrollo de las áreas desocupadas con el fin de ahorrar costes de urbanización y evitar conflictos sociales derivados del desalojo y derribo.

¹⁴ RDGRN de 7 de marzo de 1864.

¹⁵ Por eso, por ejemplo, el art. 150.6.c) de la LSG-16 establece que no está sujeta a licencia municipal la división o segregación que sea consecuencia del otorgamiento por el planeamiento de distinta clasificación o calificación de la parcela de origen. Es el reconocimiento normativo de que el planeamiento puede otorgar clasificaciones urbanísticas diferentes a distintas partes de una finca, como sucede cuando clasifica como urbana la parte edificada y rústica la vacante.

quedan fuera de su ámbito de aplicación los arrendamientos que tengan por objeto, inicial o posteriormente, fincas que constituyan, conforme a la legislación específica, suelo urbano o suelo urbanizable.

El TRLSRU-15 atiende a la situación básica del suelo para determinar el contenido del derecho de propiedad y el régimen de valoraciones, cuando su art. 2.1 establece que todo suelo se encuentra en la situación de *suelo rural* o de *suelo urbanizado*. Por tanto, la legislación estatal se fija en el dato fáctico de si el terreno ha sido transformado (urbanizado) o no (rural), y a partir de este parámetro permite que las legislaciones autonómicas concreten los criterios de clasificación y el régimen de utilización de cada clase, siempre reconducida a una de las dos situaciones básicas reguladas en la Ley estatal¹⁶.

A su vez, la clasificación urbanística es la técnica que determina el régimen urbanístico más adecuado a las características de hecho y aptitudes de cada terreno, incluyéndola en alguna de las siguientes clases de suelo: urbano, urbanizable o rústico¹⁷. En general, para establecer dicha clasificación los instrumentos de planeamiento deben respetar los objetivos de la actividad urbanística pública, la definición legal de cada clase de suelo y los demás criterios señalados en la normativa urbanística, en particular en los instrumentos de ordenación del territorio. También deben considerar las características de hecho y las aptitudes potenciales de cada terreno, tanto en sí mismas como en relación a su entorno y el conjunto del término municipal, así como tener en cuenta los objetivos y propuestas de ordenación del propio instrumento que establezca la clasificación¹⁸.

Pues bien, el TRLSRU-15 circunscribe el suelo en situación *rural* a aquel que la ordenación territorial y urbanística excluya de ser transformado mediante la urbanización, que deberá comprender, como mínimo, los terrenos que la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural descarten de dicha transformación; más aquellos que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos; más aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes

¹⁶ Por ejemplo, en el esquema de situaciones básicas del suelo definido en la legislación estatal la clase tradicional del suelo urbanizable no tiene sustantividad propia, porque se trata de un suelo rural que va a ser transformado, debiendo justificar el plan la necesidad de su urbanización. Pero no impide que esa clase de suelo se mantenga en la legislación autonómica (Vid. MENÉNDEZ REXACH, A: “[2009, p. 135]).

¹⁷ Art. 20 del RUCL.

¹⁸ Art. 22 del RUCL, que a estos efectos resulta ejemplificativo.

graves, así como cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística¹⁹. Es decir, el suelo descrito tradicionalmente como *rústico* y con vocación de seguir siendo rural²⁰. Pero no reduce esta situación básica al suelo tradicionalmente descrito como rural, sino también al suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, mientras no termine la correspondiente actuación de urbanización, así como cualquier otro que no reúna los requisitos del tradicionalmente denominado *urbanizable*. Por tanto, dentro de la situación básica de suelo rural el legislador estatal comprende no sólo el suelo preservado de la transformación urbanística (sujeto, pues, a algún tipo de protección frente a la urbanización), sino también aquel destinado a dicha transformación y, a tal efecto, desprotegido.

A su vez, la clasificación del suelo *rústico* atiende al conjunto de terrenos que deben ser protegidos del proceso de urbanización²¹ por cumplir alguno de los siguientes terrenos:

- a) *Criterio de protección singular*: cuando los terrenos están sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su urbanización, establecido por la normativa urbanística o a la legislación sobre medio ambiente, aguas, montes, patrimonio cultural, obras públicas, infraestructuras, energía, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones u otras normas que justifiquen la protección o establezcan limitaciones de aprovechamiento.
- b) *Criterio de valor intrínseco*: cuando los terrenos presentan manifiestos valores naturales, culturales o productivos que justifiquen la necesidad de protegerlos o de establecer limitaciones a su aprovechamiento. A tal efecto suelen entenderse como merecedores de protección los valores

¹⁹ Art. 2.2.a. del TRLSRU-15.

²⁰ Equiparación que la jurisprudencia ha asumido, como p. ej. la STSJ de Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 26 de julio de 2011, Rec. 370/2009, FJ. 5º: “*el artículo 13 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, dispone con rango de normativa básica (Disposición Final Primera) que el suelo rural -el tradicional suelo no urbanizable-*”, y que normativiza la más reciente legislación en la materia, como el art. 31.b) de la LSENPC: “*Los suelos clasificados y categorizados como suelos rústicos, así como los suelos clasificados y categorizados como suelos urbanizables hasta la recepción de la urbanización, se encuentran en la situación básica de suelo rural*”.

²¹ La categoría de suelo no urbanizable, como elemento estructurante del territorio, y su problemática vinculada por lo general a su protección, está presente de forma relevante en la ordenación del territorio. “*Se trata, además, de una clase de suelo definida, por lo general, de forma negativa y residual: es la superficie exenta o al margen del proceso urbanizador, con posibilidades edificatorias de carácter excepcional, sometidas a unos presupuestos y trámites específicos*” (PÉREZ FERÁNDEZ, J.M. [1998, pág. 244]).

ambientales, ecológicos, geológicos, litológicos, paisajísticos, científicos, educativos, históricos, artísticos, arqueológicos, etnológicos, turísticos, recreativos, deportivos, agrícolas, ganaderos, forestales y de riqueza natural, así como las formas tradicionales de ocupación humana del territorio, los paisajes resultado de procesos seculares de transformación humana del medio físico y las construcciones e instalaciones vinculadas a la utilización de los recursos naturales.

- c) *Criterio de recuperación de valores*: cuando los terrenos, habiendo presentado en el pasado alguno de los valores citados, deban protegerse para facilitar o promover su recuperación, o para evitar una mayor degradación.
- d) *Criterio de prevención de riesgos*: cuando los terrenos que estén amenazados por riesgos naturales o tecnológicos incompatibles con su urbanización, tales como inundación, erosión, hundimiento, deslizamiento, alud, incendio, contaminación o cualquier otro tipo de perturbación del medio ambiente o de la seguridad y salud públicas.
- e) *Criterio de calidad de la urbanización*: los terrenos que no reúnan condiciones que aseguren que la urbanización alcance un nivel mínimo de calidad porque:
 - Presenten características topográficas, geológicas, geotécnicas o mecánicas que desaconsejen su urbanización, tales como propensión a los deslizamientos, pendientes fuertes, baja resistencia, expansividad de arcillas o existencia de depósitos o corrientes de aguas subterráneas cuya protección sea necesaria.
 - Resulten peligrosos para la salud por haber sustentado usos industriales, extractivos, de producción de energía, de depósito o tratamiento de residuos u otros análogos.
 - Su transformación altere el sistema de asentamientos mediante la formación de nuevos núcleos ajenos a la lógica histórica de ocupación humana del territorio.
 - Su transformación comprometa el desarrollo urbano futuro o amenace la transición armónica entre el medio urbano y el medio natural²².

Sin embargo, no todo el suelo que se ajuste a alguno de estos criterios merece el mismo grado protección. La legislación urbanística española ha regulado

²² Art. 30 del RUCI, que también resulta muy ilustrativo.

distintos regímenes de salvaguarda en función del criterio atendido para clasificarlo y que -simplificando mucho- se reducen a las dos tradicionales categorías de suelo *rústico*²³ o *no urbanizable*²⁴:

- *de especial protección*²⁵, o *de categoría especial*²⁶, o simplemente *especial*²⁷.
- *común*²⁸, o *genérico*²⁹, o *de protección ordinaria*³⁰, o *de reserva*³¹, o *inadecuado para su transformación urbanística*³², o *de preservación*³³, o incluso un combinado de dichos términos³⁴.

²³ El término *suelo rústico* era el empleado en el art. 65 de la LS-56, así como actualmente en Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Islas Baleares e Islas Canarias.

²⁴ El término *suelo no urbanizable* era el utilizado en el TRLS-76, TRLS-92, LRSV-98, así como actualmente en Andalucía, Aragón, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana.

²⁵ Art. 86.2 del TRLS-76, art. 12 del TRLS-92 y art. 9.1º de la LRSV-98. En Andalucía el art. 66.2.a y b. de la LOUA; en Cantabria art. 92.3 de la LOTRUSC; en Castilla-La Mancha art. 47.2 del TRLOTAUCLM y art. 3 del RSRCM; en Castilla y León el art. 16.1.d), e), f), g) y h) de la LUCL y arts. 34, 35, 36, 37 y 38 del RUCL; en Cataluña el art. 32.a), primero, del TRLUC; en Extremadura el art. 11.2 de la LSOTE; en Galicia art. 31.2 de la LSG-16 y 45.2 del RLSG-16; en las Islas Baleares el art. 6 de la LSRIB; en las Islas Canarias el art. 34.a), b) y d) de la LSENPC; en la Comunidad de Madrid el art. 16 de la LSM; en la Región de Murcia el art. 83.1.a) y b) de la LOTURM; en Navarra el art. 42.2.a) del TRLFOTUN; en el País Vasco el art. 13.2.a) de la LSUPV; y en la Comunidad Valenciana el art. 26.a) de la LOTUPV, aunque también lo llama *suelo no urbanizable protegido* (arts. 201.2.c; 246.2 y disposición transitoria novena). En Asturias el art. 122.1.a), c) y d) del TRDLVMOTUA y el art. 29.b) del ROTUA distingue el suelo no urbanizable de especial protección, el de costas, el de infraestructuras y las categorías que establezca la normativa sectorial.

²⁶ En La Rioja el art. 45 de la LOTULR.

²⁷ En Aragón el art. 16.2 del TRLUA;

²⁸ En las Islas Baleares el art. 7 de la LSRIB; en Extremadura el art. 11.2 de la LSOTE; en la Comunidad Valenciana el art. 26.a) de la LOTUPV; y en Castilla y León el art. 16.1.a) de la LUCL y art. 31 del RUCL. Además los apartados b), c), i) y j) del art. 16.1 de la LUCL y los arts. 32, 33, 33 bis, 33 ter y 34 distinguen el *suelo rústico de entorno urbano*, el *suelo rústico con asentamiento tradicional*, el *suelo rústico de actividades extractivas* y el *suelo rústico de asentamiento irregular*, a los que no atribuye “*especial protección*”.

²⁹ En Aragón el art. 16.2 del TRLUA; en La Rioja el art. 46 de la LOTULR; en Asturias el art. 122.1.b) y e) d) del TRDLVMOTUA y el art. 29.b) del ROTUA diferencia entre el *suelo no urbanizable de interés* y el *de núcleo rural*.

³⁰ En Cantabria el art. 92.4 de la LOTRUSC; en Galicia art. 31.2 de la LSG-16 y 45.2 del RLSG-16.

³¹ En Castilla-La Mancha art. 47.2 del TRLOTAUCLM y art. 3 del RSRCM.

³² Art. 83.1.c) de la LOTURM.

³³ En Navarra el art. 42.2.b) del TRLFOTUN.

³⁴ En las Islas Canarias el art. 34.c) y e) de la LSENPC distinguen el *suelo rústico de asentamiento agrícola* y el *suelo rústico común*. Este último, a su vez, puede ser *suelo rústico común de reserva* o *suelo rústico común ordinario*.

En el primer grupo – *suelo rústico de especial protección*- se encuentran los terrenos que cuentan con alguno de los valores definidos al efecto por la ley. En principio cada ley urbanística es libre para formular su propio catálogo de méritos a preservar, pero en general todas responden a patrones similares, como por ejemplo: valores y recursos naturales o ecológicos, incluidos los hidrológicos y los forestales que sean objeto de conservación; aquellos donde se hallen presentes valores paisajísticos, naturales o antropizados y características fisiográficas, así como los usos tradicionales que han conformado el paisaje; aquellos donde existan yacimientos arqueológicos y de edificios, conjuntos o infraestructuras de valor histórico, artístico, etnográfico o paleontológico, así como su entorno inmediato; perspectivas o procesos ecológicos, diferenciando los entornos de espacios naturales, de núcleos de población y de itinerarios de especial interés cultural. También los terrenos afectados por la ordenación del dominio público marítimo-terrestre y de las zonas de servidumbre de tránsito y protección, cuando no sean clasificados como urbano o urbanizable y en ellos se encuentren presentes valores naturales que justifiquen esta categorización; y los terrenos que cuenten con valores económicos, por ser idóneos, al menos potencialmente, para su aprovechamiento del potencial agrícola, ganadero, piscícola, de pastoreo y otros aprovechamientos o usos compatibles, o aprovechamiento y explotación intensiva de recursos forestales, incluyendo la reforestación con igual finalidad; también los terrenos necesarios para la protección de las cuencas, así como para la ordenación del aprovechamiento y la explotación de recursos hidrológicos, tanto en superficie como subterráneos; para la ordenación de la explotación de recursos minerales; incluso cuando existan núcleos de población existentes y consolidados con mayor o menor grado de concentración, donde las actividades agrarias, en el caso de existir, tienen un carácter meramente residual; y aquellas áreas de explotación agropecuaria en las que haya habido un proceso de edificación residencial relacionado con dicha explotación, siendo la edificación justificada y proporcional a la actividad desarrollada. También para el establecimiento de infraestructuras y de zonas de protección y de reserva que garanticen la funcionalidad de los sistemas generales viarios, los de telecomunicaciones, los energéticos, los hidrológicos, los de abastecimiento, saneamiento y otros análogos, así como para la implantación de las dotaciones y los equipamientos que sea preciso en suelo rústico.

Mientras que la categoría de *suelo rústico común* está integrado por aquellos terrenos que el planificador preserve para futuras necesidades de desarrollo

urbano, así como aquellos que el planeamiento no incluya en ninguna otra categoría de suelo rústico³⁵. Es una decisión de exclusión, sin más.

Esta diferencia conceptual resulta relevante, porque determina el margen de actuación del planificador. Cuando están presentes los valores que definen el suelo sujeto a algún régimen de especial protección, su clasificación como no urbanizable no sólo resulta procedente, sino también preceptiva. La decisión inicial del planificador de clasificar determinadas áreas como suelo urbanizable de especial protección es una decisión *reglada*, impuesta legalmente cuando concurren los valores relacionados en el correspondiente precepto. “*El planificador al tiempo de clasificar el suelo, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección*”³⁶.

Mientras que la noción de suelo rústico común faculta inequívocamente a los autores del planeamiento para clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que se consideren inadecuados para su urbanización, es decir aquellos suelos que, en virtud del modelo territorial elegido, quiera preservar del proceso de urbanización, aunque no concurren valores especiales de carácter agrícola, forestal, ganadero, de riqueza natural, etc. Esto es, “*otorga a la Administración autora del planeamiento un margen de discrecionalidad para clasificar el terreno como suelo no urbanizable a fin de excluirlo del proceso urbanizador*”³⁷.

Por tanto, es cierto que el concepto de suelo rústico o no urbanizable puede ser identificado con algún régimen de protección, pero de distinta graduación³⁸. La máxima protección se otorga a los terrenos que reúnan valores predefinidos normativamente: no es opcional, sino obligatorio. Pero aquellos que carezcan de tales valores pueden recibir distintos grados de protección, incluso la total desprotección, que consiste simplemente en no clasificarlos como suelo rústico. Lo cual da pie a un criterio de preservación urbanística *flexible*.

³⁵ Art. 34 de la LSENPC, que concentra la suma de criterios aplicados por las restantes leyes autonómicas.

³⁶ STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 25 de marzo de 2011, Rec. 5516/2007, FJ 4º, que cita sus sentencias de 3 de julio de 2009 (Rec. 909/2005) y 7 de junio de 2010 (Rec. 3953/06).

³⁷ STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 25 de marzo de 2011, Rec. 5516/2007, FJ 4º: “*Ello, claro es, sin perjuicio de que el ejercicio que haga la Administración de ese margen de discrecionalidad queda siempre sujeto al control jurisdiccional*”.

³⁸ La excepción es la Comunidad de Madrid, donde sólo existe una categoría de suelo no urbanizable, que es el suelo no urbanizable de protección (art. 16 de la LSM).

3. EL SUELO RÚSTICO COMÚN DEBE SER PRESERVADO, SALVO QUE LAS NECESIDADES INDUSTRIALES O COMERCIALES DIGAN LO CONTRARIO

Los criterios elementales de utilización del suelo derivados del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible implican limitar la urbanización “*al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifica*” y preservar de ella “*al resto del suelo rural*”³⁹. Criterios que, trasladados a la técnica de clasificación del suelo empleadas por nuestras leyes urbanísticas, se traducen en: por un lado, permitir la actividad industrial o comercial exclusivamente en suelo urbano consolidado, suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable⁴⁰; y por otro erradicar tales usos en todo el territorio clasificado como suelo rústico o no urbanizable⁴¹. Son normas *externas* a las sectoriales que regulan la actividad industrial y comercial, mediante las cuales se *limitan* las libertades de empresa y establecimiento⁴² con el fin de adecuar su ejercicio a los intereses públicos de carácter general, como son el medio ambiente y las condiciones de vida rural. Con ello se trata de limitar los efectos lesivos que para los terceros y el medio ambiente pudieran derivarse de una actividad privada, por muy legítima que sea⁴³.

Este carácter sostenible y medioambiental del urbanismo actual se proyecta, de forma más directa y efectiva, en relación con los suelos rústicos en que concurren especiales valores de carácter ambiental. Este plus de protección se presenta hoy -en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de las normas de la Unión Europea- como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de una novedosa normativa medioambiental⁴⁴. Por

³⁹ Art. 20.1.a) del TRLSRU-15. Vid. MENÉNDEZ REXACH, A. (2009, p. 135).

⁴⁰ En los dos últimos sólo tras haber superado los procesos de gestión y urbanización conforme al planeamiento que desarrolle su ordenación pormenorizada.

⁴¹ No se trata de restringir cualquier uso o utilidad del predio, incluso el que viniere siendo tradicional o consolidado. Por ejemplo, el ánimo de preservar el campo abierto no justifica la pretensión municipal para prohibir *de facto* la facultad de vallar las fincas en el suelo rústico, salvo las excepciones mínimas en la normativa contempladas, “*porque el carácter estatutario de la propiedad no conduce a la negación pura y simple de cualesquiera facultades por el titular de aquella*” (Vid. SÁNCHEZ GOYANES, E. [2008], que cita como ejemplo la STS de 4 de febrero de 2008, Rec. 6808/2003).

⁴² Vid. ARIÑO ORTIZ, G. (1995, p. 26), que advierte como para llevar a cabo su labor creadora el empresario requiere libertad de ubicación y domiciliación de su negocio.

⁴³ Vid. ARIÑO ORTIZ, G. (1995, p. 100).

⁴⁴ STSJ de Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 2 de diciembre de 2013, Rec. 515/2011, FJ. 17º.

eso y para justificar el nuevo contenido y dimensión legal, la LS-07 y el posterior TRLS-08 apelaron en el marco de la Constitución Española al "bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47", de donde deduce "que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquellas al servicio de la calidad de vida". Igualmente argumentaron que "el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente", y se remitieron a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo "de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos". Todo ello, porque "el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable". La conclusión es que "desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada"⁴⁵.

Pero la clave no radica exclusivamente en la clasificación, porque la legislación estatal todavía admite que con carácter excepcional, y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, puedan legitimarse actos y usos específicos de interés público o social que hayan de emplazarse en el medio rural⁴⁶. Es cierto que el propio legislador estatal exige -con naturaleza de legislación básica-, que "la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice"⁴⁷. Es decir, impone la primacía de tales valores: en primer lugar, al planificador a la hora de establecer las determinaciones para los terrenos que en ellos concurra; en segundo lugar, a la hora de habilitar los usos excepcionales que la propia ley estatal autoriza para este tipo de suelo⁴⁸. En teoría esta utilización anómala de terrenos clasificados como no urbanizables no debería entrar en colisión con los motivos que justificaron dicha clasificación, y que

⁴⁵ Apartado I de la exposición de motivos de la derogada LS-07 y apartado III del derogado TRLS-08.

⁴⁶ Art. 13.1 del TRLURU-15.

⁴⁷ Art. 13.4 del TRLURU-15.

⁴⁸ STSJ de Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 26 de julio de 2011, Rec. 370/2009, FJ. 5º: "en congruencia con ello deberá concluirse que ya a nivel de Legislador básica, en contra de lo que se razona en la demanda, no existe una primacía absoluta del destino a la producción de energía eólica, cuando existan valores específicos a preservar".

necesariamente deben constar en el planeamiento. Motivos que, a su vez, deberían ser tomados en consideración para resolver las solicitudes de autorización de usos excepcionales, especialmente cuando se pretendan llevar a cabo en terrenos que fueron clasificados como rústicos porque resultaban inadecuados para el desarrollo urbanístico en aplicación del principio de utilización racional de los recursos naturales. Por eso “*de estas autorizaciones ha de hacerse un uso restrictivo y siempre justificado en el interés público, lo que constituye un razonable reverso a la ampliación de terrenos aptos para ser destinados a usos urbanísticos que vienen impulsando las reformas legislativas de los últimos años*”⁴⁹, incluso aunque supongan una mayor creación de empleo y riqueza, porque supondría la conversión de la excepción en regla⁵⁰.

Pero lo cierto es que ha venido sucediendo todo lo contrario. Con fundamento en el art. 85.1.2ª del TRLS-76, la jurisprudencia mayoritaria admitió la implantación de grandes superficies comerciales (hipermercados, centros comerciales, parques comerciales y de ocio, etc.) en suelos clasificados como no urbanizables o rústicos cuando concurriera un doble requisito: la *utilidad pública o interés social* y la *necesidad de su emplazamiento en el medio rural*⁵¹. No exigió una previa habilitación legal para la declaración de utilidad pública o interés social distinta de la contenida en el propio art. 85.1.2ª del TRLS-76 y el art. 44.2.4º del RGU-78, que habilitan al órgano administrativo competente en materia urbanística a fin de que, para otorgar la autorización previa, valore la utilidad pública o interés social cuando no venga atribuida por aplicación de su legislación específica⁵². Consideró que la existencia de interés social no se

⁴⁹ Vid. QUINTANA LÓPEZ, T. (2004, p. 116).

⁵⁰ STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 14 de abril de 2004, Rec. 6933/2001, FJ. 3º: “*la utilización del suelo no urbanizable presupone, por su propia naturaleza y como criterio general, el de prohibición de construcciones, edificaciones o instalaciones; por ello, la posibilidad de aquella autorización, en cuanto excepción a una norma general prohibitiva, ha de ser interpretada en sentido siempre restrictivo y tras haber quedado perfectamente acreditados aquellos requisitos (sentencias, entre otras, de 23 de diciembre de 1996 y 26 de noviembre de 2000); y (3) esa necesaria interpretación restrictiva determina que la utilidad pública o el interés social no pueda identificarse, sin más, con cualquier actividad industrial, comercial o negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general (sentencia, entre otras, de 23 de diciembre de 1996)*”.

⁵¹ Vid. PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (1998, p. 247), que señala ambos conceptos como ejemplos de aplicación de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, lo que niega el carácter discrecional de la autorización. Cita al respecto la STS de 9 de diciembre de 1986, F.J. 3º (Ar. 1023/1987).

⁵² Aunque un sector doctrinal opinase lo contrario, es decir que la declaración de utilidad o interés social ha de tener, en cada caso, habilitación legal expresa en la normativa específica con base a la cual se pretenda realizar la edificación o instalación de que se trate (Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981, p. 407). También en este

limita, por norma alguna, al supuesto de que el titular de la explotación sea un ente público, siendo, por tanto, compatible con la gestión privada y con la existencia de beneficio mercantil. Ni identificó interés social exclusivamente con el interés oficial ni con la gestión de este carácter, sino que incluyó en el interés social factores como el abaratamiento de los costes, la descongestión urbanística y la existencia de un beneficio mercantil. Y consideró que el art. 85.1.2ª del TRLS-76 no constriñe el interés social a actividades o sectores determinados, sino que ampara instalaciones, sin especificar el fin concreto a que puedan ser dedicadas⁵³.

En cuanto al requisito de la necesidad de emplazamiento en medio rural, con carácter general, la jurisprudencia ha manejado el criterio de la “*vinculación funcional*” que debe existir entre la construcción o instalación en cuestión y su emplazamiento en el medio rústico o suelo no urbanizable⁵⁴. Pero cuando se trata de la instalación de grandes superficies en suelo no urbanizable, los pronunciamientos jurisprudenciales sobre este requisito se caracterizan por su indefinición, o incluso por su silencio, siendo las “*razones estructurales*” (dimensión e incidencia sobre el tráfico) las que operan como justificadoras del emplazamiento rural y de su consideración como “*equipamiento extraurbano*”⁵⁵. Interpretación que la doctrina ha criticado por excesivamente

sentido, STS 24 de marzo de 1986, considerando 5º de la sentencia apelada (RJ 1986/2331).

⁵³ Vid. PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (1998, p. 248), que critica que “*ante un planteamiento tan amplio y flexible del requisito de utilidad o interés social, el Tribunal Supremo no ha tenido empacho en reconocer, por regla general, para la instalación de grandes superficies comerciales en SNU, la existencia de ese interés social, plasmado en razones económicas (creación de puestos de trabajo, reforma estructural del sector comercial...), sociales (abaratamiento del coste de los productos) e, incluso, urbanísticos (descongestión, sin alteración de la calificación jurídica de los terrenos); razones todas ellas loables pero que, sin duda alguna, tienen su reverso o lado perverso: cierre del comercio tradicional, con aumento del paro; creación, en algunos casos, de situaciones de monopolio u oligopolio que cuestionan la reducción de precios; crecimiento incontrolado de la ciudad...)*”.

⁵⁴ SSTs de 8 de octubre de 1982, considerando 8º de la sentencia apelada (RJ 1982/6352), y de 24 de marzo de 1986, considerando 5º de la sentencia apelada (RJ 1986/2331).

⁵⁵ STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 13 de julio de 1984, (RJ 1984/6475), considerando 5º: “*Que así mismo el interés social no se constriñe por el artículo 85.2 de la Ley a actividades o sectores determinados, sino que ampara potencialmente a todo tipo de instalaciones, sin especificar el fin concreto a que puedan ser dedicadas, es decir que constatado el interés social la instalación puede destinarse a cualquier fin (o actividad) donde quepa la presencia de semejante interés. Por otro lado la Comisión de Urbanismo (el Consejo de la Diputación General lo ratifica en su resolución de 2 de Septiembre de 1981) asumió la justificación dada por el Ayuntamiento de Utebo sobre la racionalidad del emplazamiento en zona rural, tal como se explica en la memoria, ya que el conjunto del Centro Comercial, habida cuenta su tamaño y el tráfico generado, constituye un equipamiento único esencialmente extraurbano (el tráfico que genera es incompatible con la red viaria urbana, ni puede fácilmente ubicarse una instalación de tal extensión y características en medio de un tejido urbano, etc.). Este motivo no es solamente funcional sino que responde a la razón básica de adquisición de suelo a precios asequibles y que permita aminorar el*

amplia, ya que permite que sea suficiente aducir simplemente la no disponibilidad de suelo urbano o urbanizable, y, en consecuencia, que este tipo de construcciones e instalaciones puedan dar lugar a una transformación urbanística del suelo no urbanizable al margen de lo previsto en la propia legislación del suelo⁵⁶.

Régimen excepcional que la mayoría de las Comunidades Autónomas han incorporado hasta casi convertirlo en regla general. Así sucede en el suelo no urbanizable de Andalucía, donde se pueden realizar *Actuaciones de Interés Público*, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social⁵⁷. Dichas actuaciones pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones para la implantación de usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos. Pero ese interés y utilidad pública que despierta la actuación no hay que confundirlo con titularidad pública, porque su promoción puede ser tanto pública como de iniciativa y titularidad privada⁵⁸. Estas actuaciones requieren la aprobación del *Plan Especial* cuando afecten a la ordenación estructural del correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística; o comprendan una superficie superior a 50 hectáreas. También procede su formulación como Plan Especial cuando tenga por objeto actividades que

coste total de la instalación con la finalidad de lograr o hacer posible el abaratamiento de los productos ofrecidos al consumidor".

⁵⁶ Vid. PAREJA I LOZANO, C. (1990, p. 106); GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981, p. 407); ARGULLOL MURGADÁS, E (1984, p. 262) y PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (1998, pp. 249 y 250). Este último critica la actitud de las Administraciones Públicas que no sólo no han puesto freno a este tipo de actuaciones, sino que las han fomentado, especialmente en el caso de pequeños y medianos Ayuntamientos, donde las autoridades públicas ven en este tipo de instalaciones una fuente considerable y "apetitosa" de ingresos (vía licencia e impuestos, como IBI ó IAE), además de ser un instrumento "válido" en la lucha contra el desempleo, o en la cobertura de déficits de equipamientos o infraestructuras que el municipio presenta.

⁵⁷ En el párrafo decimosegundo del apartado III de su la LOUA advierte que uno de los criterios por los que determinados terrenos deben ser excluidos del proceso urbanizador a través de su clasificación como no urbanizable es "la necesidad de ubicar en ellos determinadas actividades o usos, que han de estar necesariamente alejados de la ciudad". Lo cual, para RUIZ ARNÁIZ, G. (2006, p. 451), "parece chocar frontalmente con todos los principios expresados en la configuración del suelo no urbanizable por el legislador estatal [la entonces vigente LRSV-98], cuya protección y preservación de los procesos de desarrollo urbanístico proviene de la existencia en los mismos de valores connaturales, paisajísticos, de criterios de sostenibilidad, o de similar naturaleza, y no de su aptitud para ser soporte de actividades que pueden resultar altamente distorsionantes de los elementos naturales".

⁵⁸ Art. 42.1. de la LOUA. La STSJ de Andalucía de Sevilla, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 15 de octubre de 2012, Rec. 253/2012, FJ 2º, relaciona este régimen autonómico con el art. 44.1.2ª del RGU-78, que permite autorizar edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social en suelo urbanizable no programado en tanto no se aprueben Programas de Actuación Urbanística.

comprendan terrenos pertenecientes a más de un término municipal; o tengan, por su naturaleza, una entidad u objeto, incidencia o trascendencia supramunicipales⁵⁹, lo que confiere una naturaleza más propia de instrumento de ordenación del territorio que instrumento urbanístico, aunque la legislación andaluza los regule entre los segundos⁶⁰. En los demás supuestos se tramitará como mero *Proyecto de Actuación* que, en todo caso, precisará el otorgamiento de la preceptiva licencia urbanística, además de las restantes autorizaciones administrativas que fueran legalmente preceptivas⁶¹. Este Proyecto de Actuación debe ser resuelto en el plazo de seis meses, y si queda paralizada en la fase de admisión o inadmisión a trámite, transcurridos dos meses desde la solicitud el propio interesado podrá practicar la información pública y remitir la documentación al Municipio para su aprobación. Ahora bien, el silencio administrativo siempre es negativo⁶². Por el contrario, cuando la actuación singular sea una gran superficie minorista sólo podrá ubicarse en suelo urbano o en suelo urbanizable en continuidad con la trama urbana, preferentemente conectadas al suelo urbano consolidado, evitándose ubicaciones aisladas y desvinculadas de los núcleos de población⁶³.

En Aragón también se puede conceder, a petición del interesado, autorización especial en suelo no urbanizable genérico construcciones e instalaciones que quepa considerar de interés público o social por su contribución a la ordenación y al desarrollo y cuyo emplazamiento en el medio rural sea conveniente por su tamaño, por sus características o por el efecto positivo en el territorio, de conformidad con el régimen establecido, en su caso, en las Directrices de Ordenación del Territorio, en el Plan General o en el Planeamiento Especial y siempre que no lesionen los valores protegidos por la clasificación del suelo como no urbanizable⁶⁴. No se incluyen expresamente en tal finalidad las actuaciones de uso industrial y comercial, pero tampoco están específicamente excluidas, siempre que se les pueda considerar de interés público o social.

En Asturias el Plan General de Ordenación puede prever la implantación en el suelo no urbanizable de actividades económicas industriales y de servicios con carácter restrictivo y siempre que se trate de actividades no vinculadas o que

⁵⁹ Art. 42.4.a) y b) de la LOUA.

⁶⁰ Las “*Actuaciones de Interés Público en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable*” se regula como Capítulo V del Título I de la LOUA, mientras que los instrumentos de ordenación del territorio están regulados en la LOTCA.

⁶¹ Art. 42.3 y 4 de la LOUA.

⁶² Art. 43.2 y 3 de la LOUA.

⁶³ Art. 32.2.a) del Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía.

⁶⁴ Art. 35.1.a) y art. 36.1 del TRDLVMOTUA.

no presten servicio a dicho suelo. En el caso de industrias vinculadas al medio rural, o actividades que por su propia naturaleza no exijan una localización dispersa, el Plan General posibilitará su emplazamiento en pequeñas áreas industriales adecuadamente integradas en su entorno⁶⁵. Asimismo, señalará los criterios de implantación, en particular los que impidan la proliferación de industrias aisladas en el suelo no urbanizable⁶⁶. Por ejemplo, en suelo no urbanizable de interés, sin perjuicio de las limitaciones superiores que pudieran establecerse por el Plan General de Ordenación, son autorizables los equipamientos de interés público o social y los usos industriales⁶⁷. Mientras que los equipamientos comerciales, aunque como regla general no son autorizables en suelo no urbanizable, lo cierto es que se puede autorizar la ejecución de equipamientos de servicios de incidencia municipal o supramunicipal (Centros Rurales Integrales de Servicios), en los que se integren los usos comerciales en determinadas condiciones⁶⁸.

En Cantabria los empresarios cuentan con una ventaja, porque en ausencia de previsión específica más limitativa que se incluya en la legislación sectorial, así como en los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico que resulten aplicables, y en las condiciones que los mismos establezcan, en suelo rústico de protección ordinaria podrán ser autorizadas, con carácter excepcional, las construcciones, instalaciones, actividades y usos que fuere imprescindible ubicar en suelo rústico, bien por ser éste su normal ámbito de desarrollo, bien por ser inadecuado para ello el suelo urbano⁶⁹. Aunque sólo se entiende por usos industriales y comerciales que sea imprescindible ubicar en suelo rústico aquellos que consistan en la rehabilitación de instalaciones y construcciones industriales y comerciales preexistentes, así como sus posibles ampliaciones, siempre que dichas obras estén relacionadas con el uso actual o uno de carácter complementario. A cuyo efecto se entiende como usos complementarios al industrial o al comercial el de almacenamiento y aquel relacionado con la primera transformación y venta directa de los productos. Además, también se entiende que es imprescindible ubicar en suelo rústico los

⁶⁵ Art. 129 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el TRDLVMOTUA y arts. 132.2.e) y 326 del ROTUA.

⁶⁶ Art. 140.1 del ROTUA.

⁶⁷ Art. 332.b).3º y 4º del ROTUA, donde “*las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural de Asturias, de 3 Feb. 1989, que en su artículo 127, y en relación con el suelo no urbanizable genérico, permite, cumplidos los requisitos y condiciones exigidos, la implantación de los usos y actividades industriales, en todas sus categorías*” (STSJ del Principado de Asturias, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 18 de enero de 2001, Rec. 750/1997, FJ. 4º).

⁶⁸ Arts. 20, 24, 25 27.4 y 28.2, 31, 35, 36 y 39 del Decreto 119/2010, de 15 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente la Revisión de las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial.

⁶⁹ Art. 113.2.a), en relación con el art. 112.2.e), de la LOTRUSC.

usos relacionados con la primera transformación y venta de productos derivados de las actividades agrícolas, ganaderas, forestales o análogas aunque no exista explotación⁷⁰.

En el suelo rústico de reserva⁷¹ de Castilla-La Mancha, con carácter más permanente y previa obtención de la preceptiva calificación urbanística, y siempre que la ordenación urbanística y territorial no los prohíba, también pueden realizarse actividades industriales, productivas y terciarias que precisen emplazarse en suelo rústico⁷² y no exista riesgo de formación de núcleo de población⁷³. Ahora bien, la necesidad de este emplazamiento se debe fundamentar en las siguientes razones concurrentes y acreditadas: que su normativa reguladora exija su alejamiento de núcleo de población; y la inexistencia de suelo específicamente calificado para uso industrial que pudiera albergarlas tanto en el municipio de que se trate como en los vecinos, o existiendo aquél, por su ineptitud o insuficiencia para acoger la actividad que se pretende implantar.

Además, en el suelo rústico de reserva castellano-manchego sólo pueden implantarse establecimientos comerciales y, en particular, tiendas de artesanía y productos de la comarca, debiendo acreditar su necesidad de emplazamiento en suelo rústico. Las grandes superficies comerciales sólo pueden implantarse excepcionalmente, cuando además cuenten con informe expreso favorable por parte de la Consejería competente en la materia. Tanto en el caso de usos industriales como comerciales, la superficie mínima de la finca y la ocupación por la edificación será la que por ámbitos y tipologías se establezca en las Instrucciones Técnicas del Planeamiento⁷⁴ o, en su defecto, la que de manera motivada y justificada se fije en el planeamiento en función de los usos y actividades a implantar. En el caso de industrias cerámicas, y siempre que el planeamiento no haya establecido previsiones más restrictivas que las fijadas en la Instrucción Técnica de Planeamiento, la Consejería competente en

⁷⁰ Art. 131 del Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria.

⁷¹ Vid. RUIZ ARNÁIZ, G. (2006, p. 451), que califica de “*paroxismo*” en la materia esta categoría de suelo rústico de reserva, cuando la propia legislación castellano-manchega “*admite la posibilidad de ser transformado en urbano mediante su incorporación al proceso urbanizador. Con lo cual se está admitiendo todo tipo de usos y aprovechamientos sobre este suelo denominado “rústico de reserva”*”.

⁷² Art. 54.1.3.b) del TRLOTAUCLM.

⁷³ Art. 23.1 del TRLOTAUCLM.

⁷⁴ En concreto, los arts. 2, apdos. 4, 7 y 8 de la Orden de 31-03-2003, de la Consejería de Obras Públicas, por la que se aprueba la instrucción técnica de planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico.

materia de industria podrá proponer -con carácter excepcional, de manera expresa y justificada mediante informe técnico para cada caso particular- la variación de la superficie mínima de la finca y del porcentaje máximo de ocupación por la edificación que se hayan fijado en dicha Instrucción. El órgano competente para emitir la calificación urbanística deberá resolver expresamente sobre la superficie de parcela y el porcentaje de ocupación propuestos, sin que el informe de la Consejería competente en materia de industria tenga carácter vinculante para el citado órgano urbanístico. En todos los casos y con cargo exclusivo a la correspondiente actuación, deberán resolverse satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno, así como la conexión de los mismos con las redes de infraestructuras y servicios exteriores y la incidencia que supongan en la capacidad y funcionalidad de éstas. La superficie mínima de la finca que se fije por los órganos urbanísticos quedará en todo caso vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. Esta vinculación legal implicará la afectación real de dicha superficie a las obras, las construcciones y las instalaciones legitimadas por la calificación urbanística y la licencia municipal pertinentes. Mientras éstas permanezcan vigentes, dicha superficie no podrá ser objeto de acto alguno que tenga por objeto o consecuencia su parcelación, división, segregación o fraccionamiento. Esta afectación real se hará constar en el Registro de la Propiedad. La superficie de la finca que exceda de la mínima podrá no quedar vinculada legalmente a las obras, construcciones e instalaciones y sus correspondientes actividades o usos. De no quedar vinculada podrá ser objeto de parcelación, división, segregación o fraccionamiento⁷⁵.

En el suelo rústico común, suelo rústico de entorno urbano y suelo rústico de asentamiento irregular castellano-leonés pueden autorizarse excepcionalmente usos comerciales, industriales y de almacenamiento que puedan considerarse de interés público por estar vinculados a cualquier forma de servicio público o porque se aprecie la necesidad de este emplazamiento, ya sea a causa de sus específicos requerimientos en materia de ubicación, superficie, accesos, ventilación u otras circunstancias especiales, o por su incompatibilidad con los usos urbanos⁷⁶. Aunque los grandes establecimientos comerciales sólo se pueden localizar en suelo urbano o urbanizable, pero nunca en suelo rústico⁷⁷.

También en suelo no urbanizable inadecuado para el desarrollo urbano de la Región de Murcia podrán autorizarse, de forma excepcional, por la

⁷⁵ Art. 23, apdos. 3.4 y 5, así como art. 25, apdos. 3.4. y 5, del TRLOTAUCLM.

⁷⁶ Art. 23.2.g).3º, de la LUCL y arts. 57.g), 60.b).1º, 61.bis.a) y 72.b) del RUCL.

⁷⁷ Art. 3.a.1º del Decreto 28/2010, de 22 de julio, por el que se aprueba la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial de Castilla y León.

Administración regional actuaciones específicas de interés público –incluidos establecimientos comerciales y actividades industriales y productivas– justificando su ubicación y las razones de su excepcionalidad y su interés público en relación con los valores señalados en el planeamiento general, debiendo resolver adecuadamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento y su inserción en el territorio mediante estudio de paisaje⁷⁸.

En Extremadura el suelo no urbanizable común podrá ser calificado para la legitimación de obras, construcciones o instalaciones destinadas a la implantación y el funcionamiento de instalaciones o establecimientos de carácter industrial o terciario, para cuyo emplazamiento no exista otro suelo idóneo y con calificación urbanística apta para el uso de que se trate, siempre que, en todos los casos y con cargo exclusivo a la correspondiente actuación, resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno⁷⁹. Con una peculiaridad: cuando las actividades clasificadas o los equipamientos colectivos y las instalaciones y los establecimientos de carácter industrial o terciario sean promovidos por particulares y, por sus características, puedan limitar, dificultar o impedir el desarrollo de ulteriores iniciativas, particulares o públicas, con el mismo o análogo objeto, o simplemente condicionar la implantación o localización de éstas en áreas de extensión apreciable, la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, antes de proceder a la tramitación del procedimiento pertinente, podrá convocar y celebrar concurso público de iniciativas, que versará sobre la localización y características de los usos y actividades posibles⁸⁰. Además, en Extremadura los municipios que carezcan de planeamiento urbanístico general o que tengan un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano como única figura de planeamiento general, y que no cuenten con suelo destinado a la implantación de industria en sus términos municipales, con el único objeto de posibilitar la implantación de pequeños polígonos industriales, podrán proceder a la reclasificación de suelo no urbanizable a urbanizable con ordenación detallada en todo su ámbito a través de un Plan Especial de Ordenación⁸¹. En todo caso, las implantaciones de grandes superficies comerciales y equipamientos comerciales colectivos sólo pueden proyectarse en suelo calificado de uso pormenorizado comercial⁸².

⁷⁸ Art. 95.2, en relación con el art. 101.4.c) y e), del RUCL.

⁷⁹ Art. 23.f) de la LSOTE.

⁸⁰ Art. 25 de la LSOTE.

⁸¹ Disposición adicional tercera de la LSOTE, introducida por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la LSOTE.

⁸² Art. 38.1 de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Mientras que en las Islas Canarias, excepcionalmente, cuando la ordenación permita otorgar al suelo rústico aprovechamiento en edificación de naturaleza industrial, turística o de equipamiento, que no sea uso complementario, la persona propietaria tendrá derecho a materializarlo en las condiciones establecidas por dicha ordenación, previo cumplimiento de los deberes que esta determine. En caso de que el aprovechamiento edificatorio fuera por tiempo limitado, este nunca podrá ser inferior al necesario para permitir la amortización de la inversión y tendrá carácter prorrogable⁸³.

La legislación riojana considera autorizables las construcciones e instalaciones vinculadas a actividades industriales que deban emplazarse en suelo no urbanizable por no ser propias del suelo urbano o urbanizable⁸⁴. Además, permite la aprobación en suelo no urbanizable de *Proyectos de Interés Supramunicipal*, de iniciativa pública y privada, con objeto de regular la implantación territorial de las dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características⁸⁵. Es cierto que para la autorización de los grandes establecimientos comerciales se debe valorar la protección del entorno urbano, en atención a su ubicación en el territorio del término municipal y la clasificación urbanística del suelo donde pretenda instalarse, así como la conservación, protección y mejora de la calidad ambiental y la utilización prudente y racional del suelo, teniendo en cuenta el impacto ambiental que pueda producir la totalidad de la superficie construida, su sostenibilidad ambiental y las actuaciones de transformación urbanística que provoquen en relación con la ampliación y reforzamiento de los servicios o infraestructuras públicas preexistentes, incluidas las que afectan a la red viaria de comunicación y transporte, sin perjuicio de las obligaciones que como promotor de la transformación urbanística le correspondan legalmente al promotor⁸⁶. Pero no excluye su ubicación en suelo no urbanizable, previo informe de impacto emitido por la autonómica competente en protección del medio ambiente, ordenación territorial, calidad ambiental y medio natural y aun a riesgo de cambiar su uso mediante la transformación urbanística consecuente⁸⁷.

⁸³ Art. 36.2 de la LSENPC.

⁸⁴ Art. 51.2.f) y art. 57 de la LOTULR.

⁸⁵ Art. 34 de la LOTULR.

⁸⁶ Art. 27.2.a) y b) de la Ley 3/2005, de 14 de marzo, de Ordenación de la Actividad Comercial y las Actividades FERIALES en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

⁸⁷ Art. 27.bis.5.a) de la Ley 3/2005, de 14 de marzo, de Ordenación de la Actividad Comercial y las Actividades FERIALES en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En Navarra son autorizables en suelo no urbanizable de preservación las actividades industriales o terciarias que deban emplazarse o desarrollarse en este tipo de suelo⁸⁸. La normativa industrial de la Comunidad Foral de Navarra requiere que tal implantación y ordenación esté prevista en el Plan General Municipal⁸⁹; justificando la delimitación de áreas con dimensiones racionales de extensión (polígonos industriales de ámbito local), en atención a la industria preexistente, para la implantación de pequeñas industrias⁹⁰; así como, en general, estableciendo detalladamente las condiciones que han de regir la implantación de las pequeñas industrias, sobre usos admisibles⁹¹. Estas autorizaciones estarán sujetas al deber de adjudicar al Ayuntamiento el aprovechamiento correspondiente al 10% del incremento de valor de los terrenos afectados, una vez concedida la autorización y previo al inicio de cualquier actuación. Con carácter previo o simultáneo a la edificación, los promotores deberán garantizar la urbanización completa y adecuada de los terrenos afectados así como su mantenimiento⁹². En principio, se permiten las construcciones e instalaciones vinculadas a actividades industriales autorizables: las vinculadas al lugar de producción o almacenaje de materias primas y su primera transformación, consistentes en extracción de rocas, áridos, minerales y crudos; producción de energía hidroeléctrica; fabricación de productos de tierras cocidas para la construcción; fabricación de cales y yesos; serrerías de primera transformación de la madera; canterías; piscifactorías; actividades tradicionales y artesanales de dimensión familiar propias de usos vinculados a la zona en que se ubiquen; y cualesquiera otras similares a las anteriores siempre que se encuentren directamente vinculadas a usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos o de directa explotación de los recursos naturales que deban desarrollarse en suelo no urbanizable. Actividades todas ellas relacionadas con el sector primario y razonablemente vinculadas a la carácter rústico del terreno. Pero también son autorizables las de producción o manipulación de sustancias explosivas; las de elevada carga al fuego o de almacenamiento de combustible en grandes magnitudes, previo informe de los órganos competentes en la materia; así como las industriales que exijan grandes superficies de depósito de materiales al aire libre, tales como desguace y cementerio de vehículos, plantas de preparación de

⁸⁸ Art. 113.2 del TRLFOTUN.

⁸⁹ Art. 2 del Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la Implantación Territorial de Polígonos y Actividades Industriales en Navarra.

⁹⁰ Art. 5.1 del Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la Implantación Territorial de Polígonos y Actividades Industriales en Navarra.

⁹¹ Art. 5.2 del Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la Implantación Territorial de Polígonos y Actividades Industriales en Navarra.

⁹² Art. 113.2 del TRLFOTUN.

hormigón y de asfalto, secaderos de materiales de construcción y otras análogas.

En todos estos casos la edificación cerrada no podrá superar el 20% de la superficie de la parcela en que se sitúen las actividades de producción que exijan grandes superficies edificables o urbanizables, siempre que resuelvan a su costa las obras y efectos de su implantación. A tal fin, se entiende por actividades que exigen grandes superficies aquellas cuyo emplazamiento requiera las siguientes dimensiones mínimas: en la Comarca de Pamplona, una parcela de 100.000 m² y una superficie edificada en su primera implantación de 20.000 m²; en Tudela, Estella y Tafalla y en un radio de diez kilómetros, un mínimo de 80.000 m² de parcela y una superficie a construir en su primera implantación de 16.000 m²; en el resto del suelo no urbanizable navarro que cumpla las demás condiciones de la normativa industrial Foral, un mínimo de 60.000 m² de parcela y una superficie a construir en su primera implantación de 12.000 m²⁹³. Esta ubicación sólo podrá autorizarse, en su caso, en suelos categorizables como suelo no urbanizable genérico o de mediana productividad agrícola o ganadera y preferentemente sobre terrenos que se encuentren degradados, erosionados, no tengan calidad o no sean recuperables mediante sistemas ordinarios⁹⁴. Es cierto que los grandes establecimientos comerciales sólo pueden instalarse en suelos urbanos o urbanizables de uso residencial dominante⁹⁵, pero hasta este límite puede ser exceptuado por el Gobierno de Navarra⁹⁶, que también puede implantar un gran establecimiento comercial en cualquier clase de suelo mediante la aprobación de un Proyecto Sectorial de incidencia supramunicipal⁹⁷.

La zonificación de suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana puede prever, en función de sus características y con carácter excepcional, actividades industriales y productivas, de necesario emplazamiento en el medio rural, aunque sólo las siguientes: 1º) industrias que, por exigencia de la

⁹³ Art. 6 del Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la Implantación Territorial de Polígonos y Actividades Industriales en Navarra.

⁹⁴ Arts.71.a) y 2 del Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la Implantación Territorial de Polígonos y Actividades Industriales en Navarra.

⁹⁵ Art. 19.6 del Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.

⁹⁶ El número 4 de la disposición transitoria única de la Ley Foral 6/2010, 6 abril, de modificación de diversas leyes forales para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior («B.O.N.» 14 abril), conforme al cual lo establecido en el propio precepto, relativo a la implantación exclusiva de grandes establecimientos comerciales en suelos urbanos o urbanizables con uso residencial dominante, podrá ser exceptuado por el Gobierno de Navarra durante un plazo de doce meses desde la entrada en vigor de dicha Ley Foral.

⁹⁷ Art. 23 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.

normativa que las regule, deban ubicarse alejadas de las zonas residenciales o terciarias, y no exista -en un radio de cinco kilómetros con centro en la parcela donde se pretenda realizar la actividad- suelo con clasificación y calificación aptas para su ubicación, que deberá tener un perímetro ininterrumpido que delimite una superficie no inferior a una hectárea y, en todo caso, con el 50% libre de edificación y ocupación, dedicado al uso agrario o forestal efectivo; 2º) actividades de transformación y comercialización de productos del sector primario que, teniendo en cuenta su especial naturaleza y características, precisen emplazarse cerca de las parcelas de origen de la materia prima, en una parcela no inferior a una hectárea de perímetro ininterrumpido y, en todo caso, con el 50% libre de ocupación y dedicado al uso agrario o forestal efectivo; 3º) industrias de baja rentabilidad por unidad de superficie que requieran dedicar gran parte de ésta a depósito, almacenamiento o secado de mercancías al aire libre y una parcela de una superficie mínima de una hectárea, en recinto que, en todo caso, deberá cercarse adecuadamente y, como regla general, mediante pantalla vegetal⁹⁸.

La legislación Balear admite en suelo rústico actividades de interés general que, respetando las limitaciones de los usos que se establezcan en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos, trasciendan los meros intereses individuales, sean compatibles con el grado de protección de la zona y, en caso que supongan actuaciones de construcción, edificación o instalación, cuya ubicación sea necesaria por su vinculación funcional directa. La única manera de impedirlo es que el planeamiento declare prohibido el destino industrial o comercial del suelo protegido⁹⁹.

Mientras que en Ceuta y Melilla pueden autorizarse edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural¹⁰⁰.

Por último, en Galicia es posible la ubicación de equipamientos privados en cualquier categoría de suelo rústico, sin más requisito que la aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones¹⁰¹.

⁹⁸ Art. 197.e) de la LOTUPV.

⁹⁹ Arts. 12, 25.3 y 26.2º de la LSRIB.

¹⁰⁰ Art. 86.1, en relación con el art. 85.1.2º, del TRLS-76.

¹⁰¹ Arts. 35.1.p) y 36.4 de la LSG-16, así como arts. 50.1.p) y 51.4 del RLSG-16. Llama la atención que la última legislación gallega haya prescindido de exigir “*que hayan de emplazarse necesariamente en el medio rural*”, que requería el derogado art. 33.2.g) de la LOUG-02.

4. SUELO RÚSTICO DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y USO INDUSTRIAL O COMERCIAL: ¿UNA INCOMPATIBILIDAD COMPAGINABLE?

La mera distinción legal entre *suelo rústico común, genérico o de protección ordinaria*, por un lado, frente a *suelo rústico sujeto a un régimen de protección especial*, por otro, genera la equívoca expectativa de que el régimen aplicable al segundo impedirá toda construcción, actividad o uso que implique transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiera proteger o infrinjan el concretas normas limitativas establecidas por los instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico. Y así sucede en las Comunidades Autónomas de Aragón¹⁰², Asturias¹⁰³, Cataluña¹⁰⁴, Navarra¹⁰⁵, País Vasco¹⁰⁶, así como en Ceuta y Melilla¹⁰⁷, donde basta que el proyecto de obra y actividad altere la "*fisonomía original de la zona*" para que sea incompatible con la especial protección conferida¹⁰⁸. Y aunque se puedan llevar a cabo actuaciones dirigidas específicamente y con carácter exclusivo a establecimiento de dotaciones, equipamientos y actividades declarados de interés público por la legislación sectorial aplicable o por el planeamiento territorial¹⁰⁹, la utilización de este tipo de suelo presupone, por su propia naturaleza y como criterio general, el de prohibición de construcciones, edificaciones o instalaciones. Por ello:

- La posibilidad de aquella autorización, en cuanto excepción a una norma general prohibitiva, ha de ser interpretada en sentido siempre restrictivo y tras haber quedado perfectamente acreditados aquellos requisitos.

¹⁰² Art. 37 del TRLUA.

¹⁰³ Art. 121.2 del TRDLVMOTUA y art. 319.2 del ROTUA.

¹⁰⁴ Art. 47 del TRLUC y arts. 46 y ss. del RLUC

¹⁰⁵ Art. 112 del TRLFOTUN.

¹⁰⁶ Art. 28 de la LOTPV.

¹⁰⁷ Art. 86.2, en relación con el art. 85.1.2ª del TRLS-76.

¹⁰⁸ STSJ de Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 26 de julio 2011, Rec. 370/2009, FJ. 5º, que cita la STSJ de Valladolid, de 30 de noviembre de 2010, Rec. 948/2009.

¹⁰⁹ En el País Vasco lo permite el art. 28.5.a) de la LOTPV. En Asturias el art. Art. 336.b).2º del ROTUA autoriza en suelo no urbanizable de especial protección de infraestructuras los equipamientos de interés público o social, sin perjuicio de lo establecido en la legislación sectorial. El ordenamiento Navarro contempla una excepción cuanto menos llamativa, porque el art. 23 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra permite la aprobación de un Proyecto Sectorial de incidencia supramunicipal que se desarrolle en cualquier clase de suelo –sin exceptuar el no urbanizable de especial protección- con objeto de implantar un gran establecimiento comercial.

- Dicha interpretación restrictiva determina que la utilidad pública o el interés social no pueda identificarse, sin más, con cualquier actividad industrial, comercial o negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, “*ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general*”¹¹⁰.

Sin embargo, este criterio restrictivo no rige en todas las Comunidades Autónomas. En Andalucía el tenor literal del art. 52.2 de la LOUA establece que en suelo no urbanizable de especial protección sólo podrían llevarse a cabo obras, construcciones o edificaciones e instalaciones compatibles con el régimen de protección a que esté sometido¹¹¹, lo cual *prima facie* excluiría las *Actuaciones de Interés Público* permitidas en el art. 52.1.C) sólo para el suelo no urbanizable sin especial protección. Pero lo cierto es que el TSJ de Andalucía no descarta que éstas sean de tipo industrial, siempre y cuando estén justificadas en razones de interés general¹¹².

Lo mismo sucede en las Islas Baleares, donde en los terrenos *calificados* (sic) como suelo rústico protegido se admiten actividades de interés general que, respetando las limitaciones de los usos que se establezcan en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos, trasciendan los meros intereses individuales, sean compatibles con el grado de protección de la zona y, en caso de que supongan actuaciones de construcción, edificación o instalación, resulten de ubicación necesaria por su vinculación funcional directa. Salvo que expresamente el planeamiento prohíba el destino industrial o comercial¹¹³.

¹¹⁰ STSJ del País Vasco, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 30 de noviembre de 2006, Rec. 1055/2006, FJ. 2º, que cita SSTs de 23 de noviembre de 1996 y 26 de noviembre de 2000.

¹¹¹ Art. 52.2 de la LOUA.

¹¹² STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 9 de noviembre de 2015, Rec. 933/2006, FJ. 4º, ahora bien, dejando claro que “*el interés general no se puede confundir con una mera ventaja de contar con este establecimiento. El hecho de que el ayuntamiento de Cogollos Vega no tenga desarrollado el suelo previsto para uso industrial, no puede justificar la existencia de un establecimiento de este tipo (industria para material de construcción), ni menos razones de interés general*”. En el mismo sentido, STSJ de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 18 de julio de 2011, Rec. 933/2006, FJ. 2º.

¹¹³ Arts. 12, 25.3 y 26.2º de la LSRIB. En todo caso, la normativa balear viene de una tradición restrictiva porque, por ejemplo, el art. 17 del derogado Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales, aprobado por el Decreto 217/1996, de 12 de diciembre, establecía que el planeamiento urbanístico general únicamente podía permitir el uso comercial en suelo no urbanizable cuando se tratase de establecimientos o actividades directamente vinculados a explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales que hubieran de ser emplazadas necesariamente en el medio rural, así como en los demás casos previstos en

Además no pueden implantarse establecimientos comerciales en suelo que no tenga la clasificación de suelo urbano definido en la legislación urbanística vigente, porque sólo pueden levantarse en terrenos que cumplan la condición de solar¹¹⁴.

Lo mismo sucede en Cantabria, donde con carácter general se prohíben las construcciones, instalaciones, actividades y usos que impliquen la transformación de su naturaleza y destino¹¹⁵. Pero en ausencia de previsión específica más limitativa dispuesta en la legislación sectorial o en los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico que resulten aplicables, en suelo rústico de especial protección que pueden ser autorizadas, con carácter excepcional, las construcciones, instalaciones, actividades y usos que sean consideradas de interés público o social por la Administración sectorial correspondiente; aquellas en las que se lleven a cabo usos que fuere imprescindible en suelo rústico por ser inadecuado para ello el suelo urbano; así como la ampliación de usos, instalaciones y construcciones cuya ubicación en suelo rústico sea imprescindible por ser la única clase de suelo adyacente en la que puede llevarse a cabo esta ampliación, adaptándose las medidas de integración paisajística adecuadas¹¹⁶. Excepciones que no excluyen el uso industrial y comercial, siempre que su ubicación en este suficientemente justificada¹¹⁷ y restrictivamente interpretada¹¹⁸.

la legislación urbanística general (Vid. CASES PALLARÈS, Ll./FERRÁN PONS, C.; 1998, p. 255).

¹¹⁴ Art. 5.4 y art. 14.2 de la Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears.

¹¹⁵ Art. 112.1 de la LOTRUSC.

¹¹⁶ Art. 112.2., apartados d), e) y g) de la LOTRUSC.

¹¹⁷ SSTSJ de Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 22 de marzo de 2013, Rec. 163/2012 y Rec. 35/2013, FF.JJ. 4º: *“De este modo se tendría que probar que la pretendida construcción de una nave industrial para la producción de artesanía es una "actividad o uso de utilidad pública o de interés social", recordando el carácter excepcional de los usos recogidos en el artículo 112 de la Ley. Además existe otro requisito legal, al que la demanda alude pero no prueba, que es que una actividad industrial como la que se pretende tenga que ser ubicada necesariamente en este suelo, y no como es el principio legal general en suelos apartados del núcleo de población (STS 18 de julio de 1997). El argumento de la actora es que una administración sectorial ha calificado la actividad como "de utilidad pública de ubicación imprescindible en suelo rústico" todo ello porque una de las actividades de la nave industrial va a ser la rehabilitación del patrimonio arquitectónico de la zona. Este argumento decae por lo siguiente: No es ninguna administración sectorial, sino una administración territorial (el Ayuntamiento, folios 85 y siguientes del expediente). No existe ninguna argumentación jurídica o técnica de por qué una actividad que se va a desarrollar en la "zona" se tenga que ubicar en suelo rústico. Esta conclusión, que proviene de una administración, debería estar fundada suficientemente (sobre todo cuando se trata de autorizar un uso excepcional, artículo 54 de la Ley 30/1992), no hay estudios de otros suelos de la zona para descartar alternativas, ni de otros suelos alejados pero bien comunicados con la zona, ni ningún razonamiento que se refiera a la imposibilidad de cumplir la regla general del artículo 112 de la Ley por razón de los usos industriales previstos”.*

Así como en la Comunidad de Madrid, donde, excepcionalmente, a través del procedimiento de calificación, podrán autorizarse en suelo no urbanizable de protección actuaciones específicas, siempre que estén previstas en la legislación sectorial y expresamente permitidas por el planeamiento regional territorial o el planeamiento urbanístico¹¹⁹. Aunque la interpretación también debe ser restrictiva¹²⁰.

En Castilla y León sólo está prohibido cualquier uso comercial, industrial y de almacenamiento en suelo rústico de protección cultural y con protección natural¹²¹. Pero se permiten en suelo rústico con protección agropecuaria los usos comerciales, industriales, incluso los de almacenamiento, vinculados a la producción agropecuaria¹²²; en suelo rústico de protección de infraestructuras todos los no vinculados a la conservación y servicio de las infraestructuras¹²³; y en suelo rústico con protección especial está sujeto a autorización cualquier uso comercial, industrial y de almacenamiento que pueda considerarse de interés público: por estar vinculados a cualquier forma de servicio público; porque se aprecie la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico, ya sea a causa de sus específicos requerimientos en materia de ubicación, superficie, accesos, ventilación u otras circunstancias especiales, o por su incompatibilidad con los usos urbanos, o por la conveniencia de regular y consolidar los asentamientos irregulares y de dotarles con los servicios necesarios.

En Castilla-La Mancha se admiten usos industriales¹²⁴ y usos comerciales¹²⁵ siempre y cuando estén expresamente permitidos por la legislación sectorial y

¹¹⁸ STSJ de Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 22 de mayo 2006, Rec. 46/2006, FJ. 4: “Esa necesaria interpretación restrictiva determina que la utilidad pública o el interés social no pueda identificarse, sin más, con cualquier actividad industrial, comercial o negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general (sentencia, entre otras, de 23 de diciembre de 1996)”.

¹¹⁹ Art. 29.1 de la LSM.

¹²⁰ STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 22 de febrero de 2017, Rec. 311/2016, FJ. 10º.

¹²¹ Art. 64.d.b).2º del RUCL.

¹²² Art. 62.c) del RUCL.

¹²³ Art. 63.c).2º del RUCL.

¹²⁴ Actividades extractivas y mineras, entendiéndose por éstas la extracción o explotación de recursos y la primera transformación, sobre el terreno y al descubierto, de las materias primas extraídas, incluida la explotación de canteras y la extracción de áridos; actividades industriales y productivas clasificadas que precisen emplazarse en suelo rústico; así como depósitos de materiales o de residuos, almacenamiento de maquinaria y estacionamiento de

el planeamiento territorial y urbanístico aplicable por resultar compatibles con la mejor conservación de las características y valores determinantes del régimen de especial protección o responder al uso o disfrute públicos compatibles con unas y otros¹²⁶. Además, las actividades industriales y productivas sólo pueden llevarse a cabo en este tipo de suelo cuando se acredite debidamente su necesidad de emplazamiento por la inexistencia de suelo específicamente calificado para uso industrial que pudiera albergarlas tanto en el municipio de que se trate como en los vecinos, o, existiendo aquél, por su ineptitud o insuficiencia para acoger la actividad que se pretende implantar¹²⁷; mientras que los usos comerciales están limitados a las tiendas de artesanía y productos de la comarca, siempre y cuando se acredite su necesidad de emplazamiento en esta clase de suelo¹²⁸.

En defecto de instrumentos de ordenación territorial o de protección específica, excepcionalmente la Administración regional de la Región de Murcia podrá autorizar en suelo no urbanizable de protección los usos, instalaciones y edificaciones que se consideren de interés público, así como los usos e instalaciones provisionales, previo informe de la Dirección General competente en materia de urbanismo e informe favorable de la Administración sectorial competente por razón de la materia¹²⁹. Además, también excepcionalmente, el planeamiento puede admitir, previa autorización del órgano autonómico competente, actuaciones específicas de interés público, siempre que se justifiquen las razones para su localización fuera del suelo urbano o urbanizable sectorizado, se inserten adecuadamente en la estructura territorial y se resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras precisas para su funcionamiento. Podrán incluirse en este supuesto los establecimientos comerciales y las actividades industriales y colectivas¹³⁰.

En Galicia es posible la ubicación de equipamientos privados en suelo rústico especialmente protegido, sin más requisitos que la aprobación de un plan

vehículos que se realicen enteramente al aire libre y no requieran instalaciones o construcciones de carácter permanente.

¹²⁵ Establecimientos comerciales y tiendas de artesanía y productos de la comarca.

¹²⁶ Arts. 54.4 y 61 del TRLOTAUCLM, así como arts. 11.4.a) y b) y 12 del RSRCM. A estos efectos, la inexistencia de legislación sectorial concreta y específica directamente aplicable sobre un determinado lugar no puede ser interpretada como circunstancia habilitadora para llevar a cabo usos, actividades o actos de que se trate.

¹²⁷ Art. 23.1 y 2 del RSRCM.

¹²⁸ Art. 25.1 y 2 del RSRCM.

¹²⁹ Art. 94.2 y 3 de la LOTURM.

¹³⁰ Arts. 95.2 y 101.4.c) y d) de la LOTURM.

especial de infraestructuras y dotaciones, así como la autorización o informe favorable del órgano sectorial correspondiente¹³¹.

Los suelos rústicos de especial protección de Extremadura¹³², las Islas Canarias¹³³, La Rioja¹³⁴ y la Comunidad Valenciana¹³⁵ cuentan con el mismo régimen de uso excepcional industrial o terciario que rige el suelo rústico común de cada una de estas Comunidades Autónomas, descritos anteriormente. Con la peculiaridad de que la legislación valenciana proscribía las implantaciones comerciales de mayor impacto territorial en ámbitos protegidos o de especial interés por su valor histórico-artístico, urbanístico o medioambiental¹³⁶.

5. ¿ES IMPRESCINDIBLE QUE EN SUELO RÚSTICO SE PERMITAN USOS INDUSTRIALES O COMERCIALES?

A la vista de que Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Navarra, Aragón, Asturias, así como Ceuta y Melilla, permiten, con mayor o menor facilidad, el uso industrial o comercial del *suelo rústico genérico o común*; y que incluso en las diez primeras, así como en la Comunidad de Madrid¹³⁷, se admite excepcionalmente tales actividades en *suelo rústico de especial protección*, cabe plantearse si es la única solución posible. Es decir, si la demanda industrial y comercial de suelo vacante económicamente viable y urbanísticamente útil es tal que no puede esperar a contar con el suelo urbano ni urbanizable necesario. La *excepción generalizada* que rige en aquellas Comunidades Autónomas aparece como el último e imprescindible remedio para que la economía local –e incluso la general– no sufran los graves perjuicios derivados de la falta de terrenos urbanísticamente habilitados para que el sector empresarial se instale, a pesar de que tal disponibilidad frustre el destino rural asignado y contradiga las reglas más elementales de sostenibilidad ambiental.

¹³¹ Arts. 35.1.p) y 36.4 de la LSG-16, así como arts. 50.1.p) y 51.4 del RLSG-16.

¹³² Art. 24, en relación con el art. 23.f), de la LSOTE.

¹³³ Art. 36.2 de la LSENPC.

¹³⁴ Art. 51.2.f) de la LOTULR.

¹³⁵ Art. 197.e) de la LOTUPV.

¹³⁶ Art. 33.3 de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana.

¹³⁷ En la Comunidad de Madrid sólo existe la categoría de suelo no urbanizable de protección (art. 16 de la LSM).

Sin embargo es una falsa apariencia porque no es la única solución posible, sin que ello afecte negativamente al crecimiento económico de la Comunidad. Cataluña tuvo en el año 2016 un PIB de 211.915 millones de euros, lo que la sitúa como la primera economía de España. En cuanto al PIB *per cápita*, fue de 28.590 euros, frente a los 24.100 euros de PIB *per cápita* en España. El porcentaje del paro de la población activa fue del 12,5%, una tasa inferior a la nacional, y fue la sexta Comunidad Autónoma en el ranking, de menor a mayor, de paro de las Comunidades Autónomas¹³⁸. Sigue siendo la más industrializada de España, hasta el punto de que casi la cuarta parte de la producción (el 23%) se encuentra radicada en esa Comunidad¹³⁹. Todo ello a pesar de que la legislación catalana no permite la actividad industrial ni comercial en suelo no urbanizable¹⁴⁰, porque considera que debe moderarse el consumo del suelo, promover su utilización racional y fomentar, directa o indirectamente, la utilización eficiente de las áreas urbanas y, en su caso, la renovación y rehabilitación de los tejidos urbanos, de modo que la demanda de más espacio para las actividades económicas corresponda solo a la parte que no pueda tener cabida en las áreas urbanas existentes¹⁴¹. Por eso el regulador de la actividad comercial se ha propuesto la preservación del suelo agrario y del paisaje de Cataluña, evitando su destrucción, deterioro, sustitución ilegítima o transformaciones impropias¹⁴².

En el año 2016 el PIB del País Vasco fue de 68.897 millones de euros, lo que la sitúa como la quinta economía de España por volumen de PIB. En cuanto al PIB *per cápita*, fue de 31.905 euros, frente a los 24.100 euros de PIB *per cápita* en España. Esta cifra supone que sus habitantes están entre los que tienen mejor nivel de vida, ya que ocupa el 2º puesto en el ranking de PIB *per cápita* de las Comunidades Autónomas. El porcentaje de paro fue del 11,6% de la población activa, una tasa inferior a la nacional y una de las Comunidades Autónomas con menor porcentaje de paro¹⁴³. En su territorio se encontra el

¹³⁸ Vid. Expansión/Datosmacro.com, www.datosmacro.com (10/11/2017).

¹³⁹ Datos del INE, www.ine.es (10/11/2017).

¹⁴⁰ Art. 47 del TRLUC y art. 9 del Decreto Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales de Cataluña. Éste último sólo admite la localización pequeños establecimientos comerciales en suelo urbano y urbanizable, así como medianos y grandes establecimientos comerciales en la trama urbana consolidada, salvo que el planeamiento urbanístico admita el uso comercial o principal en la parcela, lo cual la propia legislación urbanística catalana proscribire en suelo no urbanizable.

¹⁴¹ Apartado I del Preámbulo de la Ley 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias de Cataluña, que advierte: “no solo se explota el suelo que ocupa el espacio construido, sino que el crecimiento discontinuo de la trama urbana también fragmenta el suelo y genera espacios libres fuertemente devaluados, de escaso valor ecológico, productivo y paisajista”.

¹⁴² Art. 4.2.f) y art. 9.1.b) del Decreto Ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales.

¹⁴³ Vid. Expansión/Datosmacro.com, www.datosmacro.com (10/11/2017).

9,6% de la producción industrial de España, ocupando el cuarto puesto en el ranking de Comunidades Autónomas. Todo ello a pesar de que la legislación vasca tampoco permite la actividad industrial ni comercial en suelo no urbanizable¹⁴⁴.

En Galicia tampoco es posible la instalación de actividades industriales en suelo rústico. Lo cual no ha sido óbice para que el año 2016 su peso industrial haya sido del 6,8%, situándose en el octavo puesto de España¹⁴⁵; ni para que el PIB Comunidad fuera de 57.967 millones de euros, siendo la economía número seis en el ranking de PIB de las Comunidades Autónomas. El PIB *per cápita* fue de 21.358 euros, superando el del año 2015 que fue de 20.484 euros. Mantuvo la tendencia progresiva desde el año 2006 (19.086 euros) y ocupó el puesto diez del ranking de PIB *per cápita* de las Comunidades Autónomas¹⁴⁶.

6. INCONGRUENCIA URBANÍSTICA Y CONTRAINDICACIÓN MEDIOAMBIENTAL

No cabe duda de que la decadencia de actividades agrarias y otras complementarias ha afectado al suelo no urbanizable, apareciendo como contrapartida nuevas funciones ligadas a la actividad industrial, tecnológica, servicios y equipamientos que someten a una mayor presión urbanizadora, “*en ocasiones con tintes especuladores*”¹⁴⁷. Y por eso las legislaciones de Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Navarra, Aragón, Asturias, Comunidad de Madrid, Galicia, así como Ceuta y Melilla admiten el uso industrial o comercial del suelo rústico o no urbanizable con un régimen muy restrictivo. También es verdad que estas previsiones legales – u omisiones- en todo caso deben tener presente la obligatoria evaluación de impacto o incidencia medioambiental, tanto autonómica como estatal, que redundará en la decisión final sobre la autorización/denegación de las instalaciones industriales y equipamientos comerciales con un doble efecto:

- por un lado, exige que la Administración justifique medioambientalmente la solución que adopte.

¹⁴⁴ Art. 28 de la LSPV y Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco

¹⁴⁵ Datos del INE, www.ine.es (10/11/2017).

¹⁴⁶ Vid. Expansión/Datosmacro.com, www.datosmacro.com (10/11/2017).

¹⁴⁷ Vid. PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (1998, p. 245), lo cual, para este autor, hace aún más patente la necesidad de reforzar su protección y presencia dentro de la ordenación territorial.

- por otro, sitúa a la Administración competente en una posición de corresponsabilidad ante eventuales daños al medio ambiente como consecuencia de la efectiva implantación del establecimiento industrial o comercial que, aunque causada por una obra particular, se debe a un acto previo y permisivo de la misma¹⁴⁸.

Pero aun así es una permisividad más que discutible desde el punto de vista medioambiental y que peca de incongruencia urbanística¹⁴⁹, porque *“no deja de resultar paradójico que la actividad edificatoria –y más aún cuando se trata de construcción de miles de metros cuadrados-, sea posible en aquellos terrenos incluidos en esta categoría de suelo”*¹⁵⁰.

Por ejemplo, si en Castilla-La Mancha deben clasificarse como suelo rústico de reserva los terrenos que proceda preservar del proceso urbanizador por tener valor agrícola, forestal o ganadero o por contar con riquezas naturales; y aquellos que sean merecedores de protección genérica por sus características topológicas y ambientales y no sea necesaria su incorporación inmediata al proceso urbanizador en función del modelo de desarrollo, secuencia lógica y orden de prioridades establecido en el planeamiento urbanístico¹⁵¹; no resulta muy congruente que se permitan actividades industriales y productivas cuya normativa reguladora exija su alejamiento del núcleo de población cuando no exista suelo específicamente calificado para albergarlas, porque si el planificador clasificó un terreno como suelo rústico de reserva debió ser precisamente porque no reunía las cualidades adecuadas para tal uso o consideró prevalentes otros valores. Lo mismo cabe decir en Extremadura, donde si un terreno está adscrito a la categoría de suelo no urbanizable común es porque resulta objetiva y razonadamente inadecuado para su incorporación inmediata al proceso urbanizador, bien sea por sus características físicas, o bien por su innecesidad para un desarrollo urbano racional de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el Plan General Municipal, y en su caso, por los instrumentos de ordenación del territorio y por los Criterios de Ordenación Urbanística¹⁵². Lo mismo cabe decir respecto

¹⁴⁸ RODRÍGUEZ VELARDE, R. (2000, p. 116), que cita a J. JORDANO FRAGA, “La responsabilidad de la Administración con ocasión de los daños al medio ambiente”, RDU n° 119, págs. 79-114.

¹⁴⁹ Vid. RUIZ ARNÁIZ, G. (2006, p. 449) destaca el buen número de leyes urbanísticas que permiten actividades constructivas y edificatorias de toda naturaleza, que comprenden hasta las más extremas como las de carácter industrial de gran importancia, las productivas o las actividades terciarias.

¹⁵⁰ RODRÍGUEZ VELARDE, R. (2000, p. 116).

¹⁵¹ Art. 47.2.2 del TRLOTAUCLM y art. 6 del RSRCM.

¹⁵² Arts. 6.d) y 7.3 del RPE.

del suelo rústico en las Islas Canarias¹⁵³; el suelo no urbanizable genérico de La Rioja¹⁵⁴; y el suelo no urbanizable de preservación en Navarra¹⁵⁵, que responden a aquella definición pero reciben el mismo desamparo.

Tampoco tiene mucho sentido urbanístico que en la Comunidad Valenciana se clasifique como suelo no urbanizable los terrenos que el Plan General Estructural zonifique como zonas rurales -es decir, los caracterizados por aquellos suelos que estén en situación básica rural y que, de acuerdo con el Plan, deben mantener los valores y funciones ambientales, territoriales, paisajísticas, económicas y culturales que desempeñan¹⁵⁶- para que después se permitan industrias que, por exigencia de la normativa que las regule, deban ubicarse alejadas de las zonas residenciales o terciarias, y no exista, en un radio de cinco kilómetros, con centro en el de la parcela donde se pretenda realizar la actividad, suelo con clasificación y calificación aptas para su ubicación.

Aún más contradictorio es el régimen de la Región de Murcia, donde el interés público justifica la edificación y explotación de establecimientos comerciales e industriales en suelo no urbanizable protegido¹⁵⁷. También en Cantabria, donde tienen la condición de suelo rústico de especial protección los terrenos cuyo régimen de usos resulte incompatible con su transformación mediante la urbanización en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales, agrícolas, de riesgos naturales acreditados, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público; así como aquellos que se estima necesario preservar de la transformación urbana en atención a los valores genéricos, a sus riquezas naturales o a su importancia agrícola, forestal o ganadera¹⁵⁸. Pero no parece muy acorde con esta vocación que la propia legislación admita la rehabilitación y ampliación de instalaciones industriales y comerciales preexistentes.

Sólo en Castilla y León la permisión de usos considerados de interés público por sus específicos requerimientos o por su incompatibilidad con los usos urbanos tiene cierta justificación, desde el momento en que mantiene un criterio de clasificación residual: se clasifican como suelo rústico común los terrenos que no se clasifiquen como suelo urbano o urbanizable¹⁵⁹. Aunque si

¹⁵³ Art. 33 de la LSENPC.

¹⁵⁴ Art. 46 de la LOTULR.

¹⁵⁵ Art. 92.2.b) del TRLFOTUN, en relación con los epígrafes d) y e) del apartado 1 del mismo precepto.

¹⁵⁶ Arts. 28 2 y 25.a.a) de la LOTUPV.

¹⁵⁷ Art. 95.2, en relación con el art. 101.4.c) y e), de LOTURM.

¹⁵⁸ Art. 108.1 de la LOTRUSC.

¹⁵⁹ Art. 15 de la LUCL y arts. 30.2 y 31 del RUCL.

no fueron clasificados como suelo urbano ni urbanizable será porque no están urbanizados, ni el planificador consideró conveniente que lo lleguen a estar, a lo cual no contribuye que se permita una instalación industrial o comercial que ni siquiera es adecuada para el entorno urbano, por mucho interés público que despierte¹⁶⁰ y ampare la jurisprudencia. El Tribunal Supremo, por regla general, reconoció el interés social exigido en el art 85.1.2ª del TRLS-76 para la instalación de grandes superficies comerciales en suelo rústico o no urbanizable, consistente en razones económicas (creación de puestos de trabajo, reforma estructural del sector comercial, etc.), sociales (abaratamiento del coste de los productos) e, incluso, urbanísticos (descongestión, sin alteración de la calificación jurídica de los terrenos)¹⁶¹. Pero no es un criterio unánime, porque en otros pronunciamientos considera insuficientes elementos como la situación de paro o la posibilidad de creación de puestos de trabajo, incluso la conveniencia de que la actividad empresarial en cuestión esté en lugar cercano a la población. Sólo en el caso de que se acredite que no puede subvenirse a esa necesidad en otros suelos y que la instalación resulta ineludible a los intereses generales, podrá autorizarse lo que constituye *per se* una excepción a la regla general¹⁶². “*La invocación a la creación de puestos de trabajo, aparte de no resultar acreditada, no puede erigirse en causa que, por sí sola, se superponga a los valores medio-ambientales, históricos, paisajísticos y convivenciales que el planeamiento está llamado a salvaguardar*”¹⁶³.

¹⁶⁰ Vid. ORTEGA GARCÍA, A. (1972, p. 77 y ss) que considera que la implantación de complejos industriales en general, y la de instalaciones como centrales nucleares o fábricas de elementos nucleares en particular, ha de ser rechazada si su legitimación se pretende basar en el procedimiento que se aplica a las construcciones e instalaciones de utilidad pública o interés social. Además, como advierte JORDANO FRAGA, J, (2009, p. 254), la utilización de estos conceptos -o como la necesidad de emplazamiento en el medio rural- indica que las potestades conferidas a la Administración en ningún caso pueden considerarse como discrecionales, dado que –sin perjuicio de una cierta amplitud- se trata de un claro ejemplo de aplicación de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados (autor que a su vez cita a PAREJA I LOZANO, Carles, *Régimen jurídico del suelo no urbanizable*, Marcial Pons, Madrid, 1990, p. 121).

¹⁶¹ Sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo, de 13 de julio de 1984, FJ. 5º; 25 de febrero de 1985, FJ. 2º; 9 de diciembre de 1986, FJ. 5º.

¹⁶² Las SSTs de 15 de noviembre de 1988, FJ. 2º, 3º y 12; de 4 de diciembre de 1991, FJ. 1º, y la STSJ de Andalucía de Sevilla, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 15 de octubre de 2012, rec. 253/2012, FJ 2º consideran que son insuficientes factores como la situación de paro o la posibilidad de creación de puestos de trabajo, incluso la conveniencia de que la actividad empresarial en cuestión esté en lugar cercano a la población. Sólo en el caso de que se acredite que no puede subvenirse a esa necesidad en otros suelos y que la instalación resulta ineludible a los intereses generales, podrá autorizarse lo que constituye *per se* una excepción a la regla general.

¹⁶³ STS de 25 de junio de 1996 (RJ 1996/587) y, en el mismo sentido, sentencias de 15 de octubre de 1985 y 23 de diciembre de 1996.

La contradicción en la que incurren todas estas regulaciones tiene una explicación práctica: a pesar del esfuerzo técnico y administrativo que conlleva la aprobación de los instrumentos de planeamiento, el propio legislador es consciente de que sus previsiones fallan y no recogen todo el suelo urbano y urbanizable destinado a uso industrial y comercial que la realidad económica demanda¹⁶⁴. Por lo que es necesario recurrir a terrenos que quedaron fuera de aquella clasificación y calificación, es decir al suelo rústico. Solución que en primera instancia la Administración municipal y el empresario acogen favorablemente porque para el primero supone ingresos fiscales (tasa de solicitud de licencia, impuesto de construcción, impuesto de bienes inmuebles, impuesto de actividades económicas) y al segundo le abarata considerablemente el precio de adquisición de los terrenos¹⁶⁵. Pero que a largo plazo hipoteca la sostenibilidad financiera de las arcas públicas porque extiende fuera de escala las infraestructuras, servicios y dotaciones urbanísticas que el Ayuntamiento debe mantener y prestar¹⁶⁶.

Por tanto, la permisividad de usos comerciales e industriales en suelo rústico o no urbanizable contradice los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, culturales, ambientales, agrícolas, ganaderos o forestales que habrán motivado dicha clasificación, incluso cuando tal clasificación haya sido meramente residual¹⁶⁷, porque si el plan urbanístico no clasifica un terreno como urbano o urbanizable es porque no reúne los requisitos exigidos para que sea suelo urbano (carácter reglado¹⁶⁸), ni estima necesario integrarlo en el

¹⁶⁴ Vid. LOIS GONZÁLEZ, R.C. (2005, p. 34) que critica como la necesaria dotación de suelo industrial/empresarial suele quedar en un segundo plano de los análisis centrados en el desarrollo y planificación urbana. “En un segundo plano evidente si la comparamos con la importancia reservada a la caracterización del espacio destinado a usos residenciales”.

¹⁶⁵ Vid. CANO MURCIA, A. (2006, p. 97): “Aquí nos encontramos con uno de los puntos de fricción más frecuentes que existen en el régimen del suelo urbanizable o rústico. No podemos ignorar que las tensiones se producen por utilizar un suelo “barato”, en el que construir edificaciones destinadas a viviendas unifamiliares no vinculadas a explotaciones agrícolas, o instalaciones industriales, comerciales, de servicios, etc., como ubicación alternativa bien a la escasez de suelo industrial, bien como respuesta al precio elevado del suelo urbano”.

¹⁶⁶ Vid. GUTIERREZ COLOMINA, V. (1990, p. 49), que señala “que no es de recibo que cualquier espacio, indiscriminadamente incluido en el suelo no urbanizable, sea válido para la instalación de industrias”. La experiencia demuestra que no debe reclamarse para el campo cualquier tipo de industria, sino solamente la que tenga posibilidades de pervivencia y requiera el mayor número posible de mano de obra agraria, y en todo caso no suponga una agresión al medio ambiente.

¹⁶⁷ Redisualidad criticada porque el suelo no urbanizable merece una presencia “positiva” en la política de ordenación territorial, como uno de los valores estructurantes de la ordenación del territorio, con la misma importancia que el suelo urbano y el urbanizable (Vid. GUTIÉRREZ COLOMINA, V. [1990, p. 281]).

¹⁶⁸ STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 22 de octubre de 2010, rec. 4264/2006, FJ 3º: “El carácter reglado de esta clase de suelo comporta que el planificador no

proceso urbanizador. El desarrollo sostenible, dirigido a garantizar las necesidades presentes sin impedir que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades¹⁶⁹, pasa por preservar el suelo que ha sido clasificado como preservable y utilizar exclusivamente el territorio que ha sido clasificado como urbano o urbanizable. Mientras que la explotación industrial o comercial del suelo rustico no soluciona los errores de planificación, ni la falta de desarrollo de lo planificado, ni la imperdonable inexistencia de planeamiento. El remedio a un yerro de planeamiento o al retraso en su ejecución no puede consistir en la comisión de otro error, como es permitir una actividad industrial o comercial precisamente donde no debe estar. Al contrario, la solución es planificar bien y, por supuesto, desarrollar y ejecutar lo planificado.

Lo cierto es que si se permite que esos terrenos soporten cualquier edificación y uso industrial o comercial, con todos los servicios urbanísticos y afecciones medioambientales que ello conlleva, terminarán siendo cualquier cosa menos rústicos¹⁷⁰. La explotación industrial o comercial del territorio contradice cualquier preservación, no sólo paisajística, histórica, arqueológica, científica, cultural, ambiental, agrícola, ganadera o forestal, sino sobre todo urbanística, porque su mera instalación conlleva la pérdida de cualquier de esos valores y su integración, por vía de hecho, en la trama urbana. Sobre todo cuando tal ubicación se realiza lejos de la trama urbana y sin solución de continuidad, configurando un *desarrollo urbano a saltos*¹⁷¹ donde las zonas industriales y comerciales que prosperan atraen, a su vez, nuevas actividades secundarias y terciarias que las aprovisionan, complementan y aprovechan la generación de

puede clasificar como urbano el suelo que carezca de esos servicios urbanísticos y, en cambio, debe clasificarlo como tal en el caso de que concurran, siempre y cuando resulten de características adecuadas para la edificación a la que deberán servir (sobre esto último véase artículo 21 del Reglamento de Planeamiento y sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2006 dictada en recurso de casación 2020/2003)".

¹⁶⁹ "Our Common Future" (Nuestro Futuro Común), conocido como "Informe Brundtland", Comisión Mundial Sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, abril 1987.

¹⁷⁰ Vid. BENITO DEL POZO, P (Dir.), LÓPEZ GONZÁLEZ, A. y GONZÁLEZ REBANAL, N. (2006, pp. 41 y 41) que advierten del problema al que se enfrentan los Ayuntamientos por localizaciones espontáneas y la formación de concentración de naves y talleres en lugares con frecuencia poco apropiados, pero que es preciso regularizar en algún momento y con los mecanismos disponibles. "Por este sistema algunas zonas industriales de origen espontáneo, e incluso ilegales, acaban transformadas en polígonos industriales, es decir, espacios delimitados, urbanizados y sujetos a una normativa que frena el caos inicial y regula la expansión, un proceso que cabe valorar de positivo aunque consagre localizaciones poco idóneas desde una óptica de ordenación del territorio más general".

¹⁷¹ Vid. ACEBEDO RESTREPO, L.C. (2006, p. 39).

mercado. Usos que, a su vez, demandarán espacios residenciales cercanos para ahorrar tiempo y coste de desplazamientos¹⁷².

Es decir, el uso empresarial del suelo rústico o no urbanizable supone su urbanización por vía de hecho, sin planificación y ordenación urbana, que consume indiscriminada, discrecional e innecesariamente un territorio que, precisamente por su carácter consumible e irreparable, es necesario conservar. Opera una transformación del medio rural, tanto por la naturaleza del uso como por las infraestructuras urbanísticas que su ejecución lleva aparejada¹⁷³, reincidiendo, en fin, en el error humano que supuestamente todo el sistema legal de ordenación territorial y urbanística pretende enmendar, y que justifica su existencia, que es evitar el crecimiento urbanístico desarrollista e indiscriminado en función de la inmediata demanda de suelo, aunque sea para usos tan importantes como los industriales y comerciales.

7. CONCLUSIONES

El análisis del tratamiento legal que actualmente recibe el suelo rústico refleja que poco se ha avanzado en su consideración como terreno no urbanizable, a pesar de que aparentemente el legislador ha intentado identificar ambos conceptos. Por definición es el suelo no sujeto a transformación y que debe ser preservado mediante el mantenimiento de su uso y destino natural (agrícola, ganadero, forestal, etc.). Pero desde que la Ley 19/1975, de 2 de mayo, introdujo en el art. 69.2 de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana la posibilidad de autorizar edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el

¹⁷² Vid. LOIS GONZÁLEZ, R.C. (2005, p. 34) que destaca la importancia que las empresas e industrias tienen en el proceso urbanizador de las ciudades, porque a su vez generan la necesidad de cubrir la demanda residencial de los trabajadores.

¹⁷³ Vid. PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (1998, p. 250), aunque como solución para frenar o aminorar el riesgo propone: 1) incorporar necesariamente este tipo de instalaciones a las previsiones de planeamiento territorial o urbanístico, o de sus oportunas modificaciones; y 2) exigir al planeador -sin caer tampoco en un excesivo celo proteccionista- una mayor precisión en la determinación de los usos incompatibles con el suelo no urbanizable. Nada que objetar a la primera propuesta, que es consustancial a la finalidad del planeamiento (para eso se elabora un instrumento de planificación urbanística, no para que sus previsiones sean inmediatamente superadas por la realidad); pero en cuanto a la segunda, en mi opinión el suelo que reúne las condiciones físicas y jurídicas para ser clasificado como rústico no es, por su propia idiosincrasia, compatible con ningún uso industrial o comercial, porque su protección mínima debe ser contra cualquier transformación urbana; mientras que si, por cualquier motivo, procede tal compatibilidad, lo que toca es poner fin a su protección y reclasificarlo, a cara descubierta, como urbano o urbanizable.

medio rural, la permisividad de usos y establecimientos industriales y comerciales se ha convertido en la excepción que supera la regla.

No es cierto que esa excepcionalidad sea imprescindible. Las legislaciones vasca, catalana y gallega no permiten instalaciones industriales en suelo rústico, y las dos primeras tampoco comerciales, a pesar de la presión empresarial que la autoridad urbanística debe soportar. Rigor que no perjudica el desarrollo económico de estas Comunidades Autónomas, sino que obliga a ejercer una auténtica labor planificadora, clasificando y calificando como suelo urbano y urbanizable industrial o comercial la superficie previsiblemente necesaria para satisfacer aquella demanda, así como a desarrollar y ejecutar lo planificado.

Y legislativamente debe quedar claro que una instalación industrial y comercial no es de interés público ni general, como hace el art. 26.2 de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares, que puntualiza que la declaración de interés general sólo se puede otorgar a todas aquellas actividades que, respetando las limitaciones de los usos que se establezcan en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos, trasciendan los meros intereses individuales, sean compatibles con el grado de protección de la zona y, en caso que supongan actuaciones de construcción, edificación o instalación, resulten de ubicación necesaria en el suelo rústico por su vinculación funcional directa.

Los criterios de la sostenibilidad medioambiental y la economía del territorio deberían determinar la máxima protección del suelo rústico, al menos hasta que el planeamiento diga lo contrario. Todo ello a la vista del impacto ecológico y territorial causado por la ocupación de espacios protegidos para materializar operaciones que se pueden calificar, como mínimo, de desafortunadas. Pero lo cierto es que para los promotores de proyectos industriales o comerciales de gran envergadura el mejor terreno es, precisamente, el urbanísticamente menos desarrollado, porque es más barato, no suscita conflictos de incompatibilidad con otros usos preexistentes (residencial, sanitario, deportivo, etc.) y facilita la futura ampliación de instalaciones. Y teniendo presente que no hay suelo urbano que antes no haya sido rústico, y que el paso de rústico a urbanizable es una cuestión de necesidad, no de ética ni estética, las leyes urbanísticas concluyen que, si un proyecto industrial o comercial se presenta como oportuno, beneficioso e irrenunciable; si se comprueba que no cabe en el suelo urbano consolidado; ni se dispone del suelo urbanizable adecuado, hay que evitar que el empresario tenga que esperar a una revisión, modificación o nuevo planeamiento para conseguir -a fin de cuentas- el mismo resultado, pero demasiado tarde. Razón

por la cual da cabida a los establecimientos industriales o comerciales en suelo rústico o no urbanizable.

Pero ese es un criterio de economía política, no de economía del territorio, y sin la segunda no hay crecimiento económico sostenible. Por eso, para dar efectivo cumplimiento al art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al art. 45 de la Constitución, la legislación del suelo estatal y las leyes urbanísticas de todas las Comunidades Autónomas deberían incorporar:

- 1) La estricta prohibición de establecimientos y actividades industriales y comerciales en suelo rústico o no urbanizable.
- 2) La concreta definición de las instalaciones y actividades de interés público y general autorizables en suelo rústico o no urbanizable, que excluya las actividades industriales y comerciales.

Todo ello combinado con una labor de ordenación territorial y planeamiento urbanístico que reserve el suelo urbano y urbanizable necesario para la actividad industrial y terciaria; y que éste, a su vez, sea efectivamente desarrollado y ejecutado en plazo.

8. BIBLIOGRAFÍA

ACEBEDO RESTREPO, LUIS FERNANDO (2006); *Las industrias en el proceso de expansión de Bogotá hacia el occidente*, en Colección *Punto y aparte*, Facultad de Artes, Sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

ARGULLOS MURGADAS, ENRIQUE (1984); *Estudios de Derecho Urbanístico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

BENITO DEL POZO, PAZ (Dir.), LÓPEZ GONZÁLEZ, ALEJANDRO y GONZÁLEZ REBANAL, NURIA (2006); *Suelo industrial y territorio en León*, Universidad de León.

CANO MURCIA, ANTONIO (2006); *El Régimen Jurídico del Suelo No Urbanizable o Rústico*, Editorial Aranzadi, S.A., Cizur Menor.

CANTÓ LÓPEZ, MARÍA TERESA (2007); *La Vivienda Familiar en el Suelo No Urbanizable*, Iustel, Madrid.

CASES PALLARÈS, LLUÍS y PONS CÀNOVAS, FERRAN (1998); *La*

implantación de grandes establecimientos comerciales, Marcial Pons.

CUTILLA TORNS, JOSÉ MARÍA. (1986): “Reflexiones sobre el concepto de finca rústica”, en *Diario La Ley*, tomo 1, Editorial La Ley, p. 1212.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, RAFAEL (2015): “Instrumentos y técnicas urbanísticas para la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, en Tomás Quintana López (dir.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 173-216.

ARIÑO ORTIZ, GASPAR (1995): *Principios constitucionales de la libertad de empresa. Libertad de Comercio e Intervencionismo Administrativo*, Marcial Pons, Madrid.

GARCÍA DE ENTRERRÍA, EDUARDO y PAREJO ALFONSO, LUCIANO (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., obra refundida, Madrid, Civitas.

GUTIERREZ COLOMINA, VENANCIO (1990); *Régimen jurídico urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable*, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid.

JORDANO FRAGA, JESÚS (2009); *La Reclasificación del Suelo No Urbanizable*, Editorial Aranzadi, S.A., Cizur Menor.

LOIS GONZÁLEZ, RUBÉN CAMILO (2005); “Desarrollo y planeamiento urbano en Galicia”, en *Planificación del territorio, urbanismo y educación ambiental* (Coord. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Manuel Antonio), Universidad de Santiago de Compostela, p. 15-40.

MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL (2009): “Urbanismo sostenible y clasificación del suelo. Legislación estatal y autonómica”, en *Revista catalana de dret públic*, núm. 38, pp. 119-146.

MUÑOZ DE DIOS, GERARDO (1982): “*Fincas rústicas y parcelas urbanizadas a efectos de agricultura-ocio*”, en *Diario La Ley*, tomo 1, Editorial La Ley, p. 732.

ORTEGA GARCÍA, ÁNGEL (1972); “Utilización urbanística del suelo no urbanizable”, en *Crónica de la VII semana de Estudios Superiores de Urbanismo*, Ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, p. 77 y ss.

PAREJA I LOZANO, CARLES (1990); *Régimen del suelo no urbanizable*, Marcial

Pons, Madrid.

PÉREZ FERÁNDEZ, JOSÉ MANUEL (1998): *Urbanismo comercial y libertad de empresa*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

QUINTANA LÓPEZ, TOMÁS (2004): “El régimen jurídico básico de la propiedad inmobiliaria. Las clases de suelo”, en *Derecho y urbanismo: principios e instituciones comunes* (Dir, CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS MARÍA.), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, Pp. 98-116.

RODRÍGUEZ VELARDE, BERNABÉ (2000): *El urbanismo comercial*, Dykinson, Madrid.

RUIZ ARNÁIZ, GUILLERMO (2006): *Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas*, La Ley, Madrid, 1ª ed.

SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE (2008): “Actuaciones puntuales a propósito de la Ley de Suelo de 2008: pretextos, contexto y texto (refundido)”, en *Diario La Ley* nº 7058, Sección Doctrina, 18 de noviembre de 2008, Año XXIX, Ref. D326.

9. ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

FJ: Fundamento jurídico

INE: Instituto Nacional de Estadística

LOTCA: Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía

LOTRUSC: Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

LOTULR: Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja

LOTUPV: Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana

LOTURM: Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia

LOUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

LOUG-02: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia

LRSV-98: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

LS-56: Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956

LS-07: Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

LSENPC: Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias

LSG-16: Ley 2/2016, del 10 de febrero, del Suelo de Galicia

LSM: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid

LSOTE: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

LSRIB: Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares

LSUPV: Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco

LUCL: Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León

RDGRN: Resolución de la Dirección General del Registro y del Notariado

RGU-78: Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana

RLSG-16: Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia

ROTUA: Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias

RPE: Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura

RSRCM: Decreto 242/2004, de 27 de julio de 2004, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de Castilla-La Mancha

RUCL: Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

TRDLVMOTUA: Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias

TRLFOTUN: Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra

TRLOTAUCLM: Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha

TRLS-76: Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

TRLS-92: Real Decreto 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

TRLSRU-15: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

TRLUA: Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón

TRLUC: Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de Ley de Urbanismo de Cataluña

COMENTARIOS

Carlos Ramírez Sánchez-Maroto

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de febrero de 2018

“MINERÍA Y MEDIO AMBIENTE: LAS PROHIBICIONES O LIMITACIONES DE LAS ACTIVIDADES MINERAS EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS”

Autor: Carlos Ramírez Sánchez-Maroto. Doctorando en Derecho Ambiental, Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)*

Fecha de recepción: 23/01/2018

Fecha de aceptación: 01/02/2018

Resumen:

En este trabajo se expone cuál es la regulación legal y la jurisprudencia en materia de prohibiciones o restricciones de las actividades mineras en España. La ponderación entre el interés económico de las explotaciones mineras y la protección del medio ambiente se concreta, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, en la necesidad de que cualquier prohibición de las actividades mineras sea motivada en cada caso, sin que pueda tener un carácter genérico. Las restricciones operan de forma diferente en los distintos tipos de espacios protegidos, tal como se expone en el trabajo, desde la prohibición absoluta de las actividades mineras en los Parques Nacionales al régimen singular aplicable a los espacios que integran la Red Natura 2000.

* Carlos Ramírez Sánchez-Maroto es Doctorando en Derecho por la Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA). Versa su trabajo de investigación sobre las prohibiciones o limitaciones de las actividades mineras en los espacios naturales protegidos y el derecho a indemnización de los titulares afectados, bajo la dirección de la Dra. Blanca Lozano Cutanda. Es abogado, y director general de asociación de empresarios de minería de áridos y afines en Andalucía, donde se dedica desde hace veinte años a trabajos jurídicos en materia de minería, medio ambiente, industria, ordenación del territorio y urbanismo, en el ámbito de la Confederación de Empresarios de Andalucía.

Abstract:

This work sets out the legal regulation and case law on matters pertaining to prohibitions or restrictions to mining activities in Spain. The carefully weighed deliberation between the economic interests of mining operations and the protection of the environment is determined, according to Constitutional Court doctrine, on the need that any prohibition to mining activities be justified on a case-by-case basis, without having general considerations. Restrictions operate differently in the various types of protected spaces, as this work details, ranging from absolute prohibitions to carrying out mining activities in National Parks to a singular regime applicable to those spaces which make up the Natura 2000 Network.

Palabras clave: Medio Ambiente; Minería; Espacios Naturales Protegidos; Red Natura 2000

Keywords: Environment; Mining; Natural Protected Area; Natura 2000 Network

Índice:

1. Reconocimiento y alcance de la posibilidad de establecer limitaciones a las actividades mineras en los espacios naturales protegidos
2. Régimen legal de las prohibiciones o restricciones de las actividades extractivas en los espacios naturales protegidos
 - 2.1. La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: tipos de espacios naturales protegidos y directrices sobre su régimen jurídico
 - 2.2. La prohibición absoluta de las actividades mineras en los Parques Nacionales
 - 2.3. El régimen singular aplicable a los espacios que integran la Red Natura 2000
 - 2.4. Las restricciones a las actividades mineras en las leyes e instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos de las Comunidades Autónomas

1. RECONOCIMIENTO Y ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LIMITACIONES A LAS ACTIVIDADES MINERAS EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (“Ley de Minas” en adelante) no contenía previsión alguna sobre la posibilidad de limitar las actividades extractivas por razones ambientales, como es lógico atendiendo a la fecha en que se dictó. Al tratarse, además, de una ley preconstitucional no contenía tampoco referencia alguna a las Comunidades Autónomas. Con posterioridad, como es sabido, la Constitución vino a consagrar en su art. 45, dentro de los principios rectores de la política social y económica, el derecho “a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”, así como el “deber de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales”. Por su parte, el art. 149 reconoció al Estado dos competencias básicas en relación a la minería y el medio ambiente: la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”, y el dictado de “bases del régimen minero y energético” (149.1.23 y 149.1.25).

Ninguna duda ofrecía, por tanto, desde la aprobación de la Constitución, que los poderes públicos, en cumplimiento de su deber de velar por una utilización racional del medio ambiente, podían –y debían– establecer limitaciones a las actividades extractivas en los espacios naturales merecedores de una especial protección. A nivel estatal, así lo preveía ya, de hecho, poco antes de aprobarse la Constitución, la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos, cuyo artículo tercero disponía en relación a los Parques Nacionales que “el Estado fijará las medidas para salvaguardar las características y valores que motivaron su declaración, facilitar el acceso para su uso, disfrute, contemplación y aprovechamiento ordenado de sus producciones e impedir los actos que directa o indirectamente puedan producir su destrucción, deterioro o desfiguración”. En cumplimiento de esta previsión, las leyes de declaración de los parques nacionales y los instrumentos de ordenación de estos espacios aprobados desde la década de los setenta contenían ya limitaciones a la explotación de los recursos mineros. Así, a título de ejemplo, la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana preveía como uno de los contenidos de su Plan Rector “las medidas tendentes a la eliminación de la explotación de los recursos naturales del Parque Nacional, con excepción de aquellas actividades que se consideren necesarias para mantenerlo en su situación social” [art. 4.1b)], y previsiones de este tipo se encuentran también en las leyes de reclasificación, aprobadas a

principios de los años ochenta, de los parques nacionales de Las Tablas de Daimiel¹ y del Teide².

Mayores dudas suscitaba, en cambio, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de su competencia para establecer “normas adicionales de protección” del medio ambiente, pudieran introducir limitaciones a las actividades mineras. Sobre ello se pronunció el Tribunal Constitucional en dos Sentencias que sentaron la doctrina en la materia: la Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, y la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre.

En el primero de dichos pronunciamientos, el Tribunal Constitucional resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra la totalidad de la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, de la Generalidad de Cataluña, por la que se establecían normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas. La Sentencia comenzó por negar que fuera una prioridad absoluta el fomento de la producción minera frente a la protección del medio ambiente, y consideró por ello que la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para el desarrollo normativo de la legislación básica estatal y el establecimiento de normas adicionales de protección ambiental legitimaba al Parlamento de Cataluña para imponer requisitos y cargas dirigidos a proteger el medio ambiente, siempre que “esas cargas o requisitos no alterasen el ordenamiento básico minero, fueran razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebrantasen el principio de solidaridad fijado en la Constitución”.

En el caso planteado, y por ausencia de esa proporcionalidad, la Sentencia declaró ser contraria a la Carta Magna la prohibición, en todos los espacios de especial interés natural y con carácter general, de las actividades extractivas de las secciones C y D. Dice así la Sentencia que “si bien, como se ha dicho

¹ Así, la Ley 25/1980, de 3 de mayo, sobre reclasificación del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel dispone que la reserva integral del parque “tiene el carácter de reserva científica, por su especial importancia biótica, por lo que queda prohibida en esta área toda actividad perturbadora de la tranquilidad de la gea, la flora y la fauna” (artículo tercero), pero también en la zona de protección del parque se dice que las actividades “se limitarán al uso agrario, siempre que sea compatible con las finalidades del Parque Nacional” (artículo cuarto. Dos).

² La Ley 5/1981, de 25 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional del Teide prohíbe en su artículo tercero “toda actividad que pueda alterar los elementos y la dinámica de los ecosistemas del Parque Nacional”; de esta prohibición únicamente se excluyen determinadas actividades tradicionales que se someten a regulación: “el ejercicio de los usos tradicionales en cada caso, de la actividad agraria, del agua, aprovechamiento cinegético del conejo silvestre; las actividades de regeneración, así como el uso a que deban destinarse las instalaciones existentes, serán reguladas por el plan rector de uso y gestión”.

anteriormente la imposición de una carga adicional para la protección del medio ambiente no es en sí contraria a la Constitución ni al Estatuto, sí lo es la prohibición con carácter general de las actividades extractivas de las secciones C y D, que son las de mayor importancia económica, en una amplia serie de espacios (...). Cuestión distinta es que puedan prohibir la actividad minera en casos concretos, siempre que no exista un interés prioritario”. De conformidad con esta doctrina del Tribunal Constitucional, cuando se plantea en cada caso concreto el conflicto entre la protección del medio ambiente y el desarrollo del sector económico minero es obligado ponderar la importancia que para la economía tenga la concreta explotación minera y el daño que ésta pueda producir al medio ambiente, con el fin de lograr una adecuada armonización de los bienes constitucionales en juego, resultando en todo contrario al ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético el establecimiento de prohibiciones de la actividad minera genéricas, absolutas e incondicionadas.

Esta doctrina fue reiterada en el segundo de los pronunciamientos citados (STC 170/1989, de 19 de octubre), por el que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/1986, de la Comunidad de Madrid, de creación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. En este caso, a diferencia del anterior, el Tribunal Constitucional respaldó la legalidad del artículo 14.2.c) de la ley autonómica, que prohibía las actividades extractivas y de cantería en las zonas declaradas de reserva natural, porque en este supuesto la prohibición se limitaba a unos terrenos muy concretos y se consideró proporcionada al fin ambiental perseguido.

Desde entonces, un elevado número de sentencias del Tribunal Constitucional reiteraron esta doctrina³, y, por lo que respecta a los instrumentos de ordenación de los Parques, se incorporó a la Ley de Minas por la Ley 12/2007, de 12 de julio, que añadió un precepto en virtud del cual “cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico” (artículo ciento veintidós)⁴.

³ Entre otras, SSTC 102/1995, de 26 de junio; 33/2005, de 17 de febrero; 69/2013, de 14 de marzo; [106/2014](#), de 24 de junio; 134/2014, de 22 de julio; y 208/2014, de 15 de diciembre.

⁴ Así lo reiteran algunas leyes autonómicas. *Vid.*, por ejemplo, el artículo 14.2 de la Ley 3/2008 de Ordenación de la Minería de Galicia: “Cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y en la presente ley habrá de ser motivada, no pudiendo ser de carácter genérico”.

Este principio general ha sido aplicado asimismo por el Tribunal Supremo cuando ha tenido que controlar los instrumentos de ordenación, declarando que cualquier prohibición establecida en ellos sobre actividades incluidas en la Ley de Minas “tendrá que ser motivada y no podrá ser de carácter genérico” (STS de 3 de noviembre de 2010 –rec. 5294/2007-, y de 14 de febrero de 2012 –rec. 1049/2008).

Un pronunciamiento interesante en este sentido es el contenido en la STS 2870/2013, de 22 de mayo (Nº de Recurso 5892/2009), que resolvió el recurso de casación contra una sentencia que desestimó el recurso contra el Decreto 4/2004, de 13 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (“PORN” en adelante) y el Plan Rector del Uso y Gestión (“PRUG” en adelante) del Parque Natural de las Sierras Subbéticas. La Sentencia confirma el pronunciamiento de la Sala de instancia, que consideró razonable que en la zona de reserva se prohibiese la extracción minera por suponer una mínima parte de la superficie total del Parque Natural. En concreto, el Tribunal Supremo declaró la legalidad de la calificación prevista por el PORN del Parque Natural de las Sierras Subbéticas impugnado para la formación cárstica “El Lapiaz de los Lanchares”, que calificó como zona de reserva, por considerar que el PORN no contenía una prohibición absoluta de la actividad minera sino que se limitaba a la zona de mayor valor medioambiental e incompatible, por ello, con las actividades extractivas en cuanto en esta área su “destrucción en superficie es prácticamente irreversible”.

2. RÉGIMEN LEGAL DE LAS PROHIBICIONES O RESTRICCIONES DE LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Como hemos adelantado, de conformidad con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y aplicada por el art. 122 de la Ley de Minas a los instrumentos de ordenación, cualquier prohibición de las actividades mineras deberá ser motivada y no podrá tener un carácter genérico. Pasamos ahora a exponer ahora algunos aspectos relevantes del régimen jurídico de las prohibiciones o limitaciones de las actividades mineras en aras de la protección del medio ambiente en los espacios naturales protegidos.

2.1. La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: tipos de espacios naturales protegidos y directrices sobre su régimen jurídico

La actual Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (“Ley 42/2007” en adelante), contiene una clasificación de las figuras de espacios naturales protegidos y, por lo que aquí interesa, establece unas directrices sobre la posibilidad de limitar en ellos las actividades económicas. Dice así la ley: a) en los Parques “*se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que han justificado su creación*” (como es el caso, sin duda, de las actividades mineras); b) en las Reservas Naturales “*estará limitada la explotación de recursos, salvo en aquellos casos en que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretenden proteger*”; c) en los Monumentos Naturales “*estará limitada la explotación de recursos, salvo cuando esta explotación sea plenamente coherente con la conservación de los valores que se pretenden proteger, conforme a lo establecido en sus normas de declaración o gestión, o en aquellos casos en que, por razones de investigación o conservación o por tratarse de actividades económicas compatibles con mínimo impacto y que contribuyan al bienestar socioeconómico o de la población se permita dicha explotación, previa la pertinente autorización administrativa*”; d) por último, en los Paisajes Protegidos, que en muchos casos son el resultado de la interacción entre el hombre y la naturaleza (como ocurre, p.ej., en los paisajes agrarios), la ley no establece ninguna limitación *a priori* de las actividades económicas.

Interesa señalar que la concreción de estas directrices en cada espacio natural protegido corresponde a las Comunidades Autónomas, que son las competentes para la declaración y gestión de los espacios naturales con la única excepción de las determinaciones contenidas en la Ley de Parques Nacionales a las que haremos referencia a continuación. Corresponde asimismo al Estado la declaración y gestión de las Áreas Marinas Protegidas (la declaración se hace mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente), salvo en el supuesto en que «*exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente*», en cuyo caso la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma que gestione el espacio natural terrestre (art. 37). En este trabajo nos limitaremos a analizar las limitaciones a las actividades mineras en los espacios terrestres.

2.2. La prohibición absoluta de las actividades mineras en los Parques Nacionales

Los Parques Nacionales pueden considerarse como una categoría específica de los parques naturales, que tienen su regulación propia en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

Hoy en día, la singularidad de esta figura jurídica de protección radica en que se considera que concurre un interés general del Estado en su conservación, y para ello deben cumplirse una serie de condiciones que precisa la Ley, relativas a la importancia del ecosistema, a su extensión mínima (25.000 has.), a la continuidad territorial de su superficie, y a la ausencia de explotaciones o de terrenos urbanizados o susceptibles de serlo. Este interés general del Estado justifica que la declaración de estos Parques se haga mediante ley estatal (aunque condicionada a la necesidad de la aprobación inicial de la propuesta de declaración por la Comunidad Autónoma o las CCAA en cuyo territorio se encuentre situado), y que se establezcan también, por medio de leyes y directrices estatales, las normas básicas para su protección.

Este régimen de protección es singularmente estricto, en consonancia con la especial relevancia de los valores ecológicos que justifican su declaración, lo que lleva a la Ley a declarar la incompatibilidad con cualquier actividad minera. Es más: esta incompatibilidad absoluta se configura como uno de los requerimientos territoriales para que un área pueda ser declarada Parque Nacional. Así resulta del art. 6 de la Ley, que enuncia como uno de los “requisitos que deber reunir un espacio para que pueda ser declarado parque nacional”, el que “no podrá contener actividades extractivas o explotaciones de áridos, arenas o minerales”.

2.3. El régimen singular aplicable a los espacios que integran la Red Natura 2000

La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad configura el “espacio protegido Red Natura 2000” como una categoría de espacio protegido con una denominación específica, situándolo fuera, de manera explícita, de las categorías y de las regulaciones previstas para las demás categorías de espacios naturales protegidos. De forma resumida, siguiendo la exposición de B. LOZANO CUTANDA, podemos definir la conocida como «Red Natura 2000» como una red ecológica europea de zonas especiales de conservación, creada por la Directiva 92/43/CEE, del Consejo de las Comunidades Europeas, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y la

fauna silvestres («Directiva Hábitat») y que, de acuerdo con esta directiva, está compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en su anexo I y de hábitats de especies que figuran en su anexo II, incluyendo asimismo las zonas de especial protección de las aves (ZEPAS) designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres («Directiva Aves»)⁵. La finalidad de esta red ecológica europea es garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

Actualmente, la regulación en España de los espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000 se contiene, a nivel de legislación básica estatal, en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y en determinados preceptos del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre (por el que se desarrollaba la anterior ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres), en cuanto no han sido sustituidos ni derogados por dicha ley. Como legislación básica que afecta a la Red Natura 2000 debe considerarse también la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (en adelante, Ley de Evaluación Ambiental), en cuanto constituye la norma que aplica el régimen singular de evaluación de impacto ambiental, especialmente riguroso, previsto en la Directiva Hábitat para estos espacios.

Las zonas que integran la Red Natura 2000 se configuran en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad como «espacios protegidos con la denominación de espacio protegido Red Natura 2000», con «el alcance y las limitaciones que las Comunidades Autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación», en el respeto, claro está, de los requisitos básicos de protección impuestos por el derecho comunitario (fijados en el art. 6 de la Directiva Hábitat y en el art. 4 de la Directiva Aves) que reproduce la ley, y de conformidad con las orientaciones fijadas por el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (aprobado por RD 1274/2011, de 16 de septiembre, para el periodo 2012-2017). De esta forma, se deja a las Comunidades Autónomas la fijación de las medidas de conservación necesarias para que se cumpla con el deber comunitario de transformar los “Lugares de Importancia Comunitaria” (LIC) en “Zonas de Especial Protección” (ZEC). Los planes de protección que aplican las Comunidades Autónomas a los LIC varían mucho de unas a otras, comenzando porque en algunos casos se aprueban planes de protección

⁵ B. LOZANO CUTANDA, Capítulo sobre “La planificación como técnica de protección ambiental” en la obra, de la que es coautora con A. LAGO CANDEIRA y L.F. LÓPEZ ÁLVAREZ, *Tratado de Derecho Ambiental*, CEF, Madrid, 2014, págs.. 557 y ss.

ad hoc y en otros se aplica a estos lugares una figura preexistente de espacio natural protegido, y continuando porque los objetivos y las medidas de conservación aplicados alcanzan también muy distintos grados de efectividad en las distintas autonomías⁶. Habrá que acudir, por tanto, a cada regulación autonómica para determinar cuál es el régimen de protección que se otorga a la Red Natura 2000 y si dicho régimen excluye por completo o no a las actividades de la minería, lo cual excede del objeto de este trabajo.

Pero, con independencia del régimen de protección que cada Comunidad Autónoma otorgue a los lugares de la Red Natura 2000, tanto la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (art. 46.4) como la Ley de Evaluación Ambiental (disposición adicional séptima), establecen, en transposición del art. 6 de la Directiva Hábitat, que cualquier plan, programa o proyecto que sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio. Esta evaluación se integra dentro de los procedimientos de evaluación ambiental regulados con carácter general por la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, sin ninguna indicación específica más allá de las contenidas en su disposición Adicional séptima, lo que constituye, como ha señalado en alguna ocasión el Tribunal Supremo, una transposición incompleta de la Directiva Hábitat al no precisarse los requerimientos que, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, exige la “adecuada evaluación” de aquellos planes, programas y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a la Red Natura 2000⁷.

Lo que ninguna duda ofrece es su amplísimo ámbito de aplicación, pues tanto en los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) como en las ZEC y las Zonas de especial protección de las Aves (ZEPA), “cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a las especies y hábitats de los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el

⁶ Vid. el análisis comparativo que ofrece el documento elaborado por WWF “Naturómetro 2016: Evaluación de la calidad de los planes de gestión de Red Natura 2000 en España”, accesible en Internet.

⁷ Vid., M^a. S. GALLEGO BERNAD, *La Red Natura 2000 en España. Régimen Jurídico y análisis jurisprudencial*, SEO/BirdLife, 2015 (accesible en Internet). Se trata de una de las obras más completas sobre la protección jurídica de la Red Natura 2000 y, por lo que respecta a las referencias del Tribunal Supremo sobre la incompleta transposición de la Directiva Hábitat en nuestro país, cita, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2011 (rec. 2247/2007).

lugar (...). A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar (...) los órganos competentes (...) solo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública” (art. 46.4 de la Ley 42/2007).

A efectos de la evaluación ambiental de las zonas que integran Red Natura 2000 en relación con las explotaciones mineras resulta, por tanto, importante discernir cuando estamos ante una afección “apreciable”. Esta cuestión, como pone de relieve D. DEL CASTILLO, debe abordarse a la luz de la jurisprudencia existente, en especial de la emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁸.

Y el resultado de esta jurisprudencia es, como señala este autor, una “presunción de afección significativa de todo plan o proyecto planteado cuando el mismo pueda comprometer los objetivos de conservación del espacio integrante de la Red Natura 2000”. Así resulta de la Sentencia del TJCE de 7 de septiembre de 2004, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee y otros* (asunto C-127/2002). En ella leemos: “(...) no cabe considerar que tal plan o proyecto pueda afectar de manera significativa al lugar de que se trate cuando, a pesar de tener alguna repercusión sobre éste, no puede comprometer los objetivos de conservación del lugar”, y “a la inversa, debe considerarse necesariamente que tal plan o proyecto puede afectar de manera significativa el lugar de que se trate, cuando puede comprometer los objetivos de conservación de éste”.

El carácter “apreciable” o “significativo” de la afectación que causa el plan o proyecto en los objetivos de conservación es algo que habrá de determinarse caso por caso, en particular, como señala esta Sentencia del TJUE, “a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por aquel plan o proyecto”.

Esta doctrina del TJUE sobre la necesaria evaluación ambiental de los planes o proyectos que afecten a los espacios de la Red Natura 2000 reviste relevancia para los planes o proyectos de actividades mineras. Y ello a pesar de que la evaluación ambiental previa para cualquier actividad minera autorizable en un espacio natural protegido -como son las ZEC de la Red Natura 2000- resulta en todo caso necesaria, aunque no esté prevista en el instrumento de

⁸ *Vid.*, D. DEL CASTILLO MORA, “Las tensiones entre minería y espacios naturales protegidos: su consideración en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96/2016, págs. 167 y ss.

ordenación, por aplicación de lo dispuesto en la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. En efecto, esta ley exige someter a evaluación de impacto ambiental ordinaria cualquier proyecto de “explotaciones y frentes de una misma autorización o concesión a cielo abierto de yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las secciones A, B, C y D cuyo aprovechamiento está regulado por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas y normativa complementaria” cuando el proyecto se emplace en un espacio natural protegido (Grupo 9 del Anexo I).

Pero lo relevante, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo, es que la protección que otorga la Directiva Hábitat va más allá de esta previsión legal, dado que para la Red Natura 2000 basta con *la cercanía de un proyecto a la zona ZEC o ZEPA* para que deban evaluarse las presiones que puede ejercer la actividad sobre la Red Natura 2000, aunque sea externa, sobre los hábitats y las especies situadas en estos espacios de la Red Natura. Cabe destacar, en este sentido, la STJUE de 24 de noviembre de 2011, *Comisión c. España* (C-404/09), en la que se declara que no se había realizado una adecuada evaluación del art. 6.3 de la Directiva Hábitats, entre otros motivos, porque “con respecto a la explotación de “Nueva Julia”, la evaluación no incluye información alguna sobre las dos especies más problemáticas, el urogallo y el oso pardo. Es evidente que los efectos de esta explotación situada fuera del LIC pueden notarse a varios kilómetros de distancia y, por lo tanto, podrían afectar a los hábitats y especies situados dentro de los límites del LIC. Sin embargo, esta posibilidad no parece haberse tenido en cuenta”.

Esta doctrina de la jurisprudencia europea ha sido acogida por nuestros tribunales, pudiéndose citar en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2017 (rec. de 1137/2014), que desestima el recurso de casación contra la Sentencia del TSJ de Castilla y León que anuló la autorización del parque eólico “Espina” por estimar que la declaración de impacto ambiental era incompleta al no haberse evaluado su incidencia en una especie de ave (urogallo) situada en una ZEPA situada en sus proximidades. Dice así la Sentencia: “La existencia del LIC y de la ZEPA obliga, pues a la Administración a evaluar el impacto que el parque eólico tiene en la especie que justifica tales declaraciones de LIC y ZEPA en la medida en que existan datos que permitan fundadamente pensar en una posible o potencial afectación”.

Resulta por tanto necesario que la evaluación ambiental de los proyectos se lleve a cabo en todas aquellas explotaciones mineras que, aun no estando situadas en el interior de un lugar de la Red Natura 2000, sean susceptibles de afectar a dicho lugar.

Incluso, como pone de relieve la doctrina⁹, la adecuada evaluación debe llevarse a cabo aun *no existiendo certeza sino mera probabilidad* de efectos apreciables de un plan o proyecto sobre un espacio de la Red Natura 2000. Así lo ha reiterado el TJUE, siendo destacable, en este sentido, la Sentencia de 13 de diciembre de 2007, *Comisión C. Irlanda* (asunto C-418/04), en la que se afirma que “teniendo en cuenta, en particular, el principio de cautela que, de conformidad con el artículo 174 CE, apartado 2, constituye una de las bases de la política de un grado de protección elevado, seguida por la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, y a la luz del cual debe interpretarse la Directiva sobre los hábitats, procede efectuar dicha evaluación en caso de duda sobre la inexistencia de efectos apreciables” (párrafo 254).

De esta forma, concluye la doctrina que, conforme a una reiterada jurisprudencia del TJUE, “la Directiva Hábitats supedita la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto al requisito de que exista una probabilidad o una posibilidad de que dicho plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate. Teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal posibilidad existe *desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable*” (véanse, en este sentido, las Sentencias del TJUE de 7 de septiembre de 2004, *Mar de Wadden* –asunto C-127/02-; de 20 de octubre de 2005, *Comisión c. Reino Unido* –asunto C-6/04-; y de 13 de diciembre de 2007, *Comisión c. Irlanda* –asunto C-418/04-)”¹⁰.

En aquellos casos en los que los resultados de la evaluación realizada sean negativos o existan dudas, el plan o proyecto no podrá realizarse salvo en el supuesto extraordinario regulado en el art. 6, apartado 4, primer párrafo de la Directiva, incorporado a nuestro Derecho por el número 5 del art. 46 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Conforme esta previsión, únicamente cuando concurren “razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica” declaradas por ley o mediante acuerdo del Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y “a falta de soluciones alternativas”, el plan, programa o proyecto podrá realizarse, en cuyo caso las Administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida. El art. 45 de la Ley del Patrimonio Nacional y de la Biodiversidad dispone que, en todo caso, que las “medidas compensatorias

⁹ *La Red Natura 2000 en España. Régimen Jurídico y Análisis Jurisprudencial*, cit., pp. 257 y ss.

¹⁰ *Ob. ult. cit.*, pp. 257 y 258.

adoptadas serán remitidas, por el cauce correspondiente, a la Comisión Europea”.

Un ejemplo de la aplicación de estos preceptos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo lo tenemos en la STS de 25 de mayo de 2010 (Nº de Recurso 2185/2006), que confirma íntegramente la sentencia del TSJ de Madrid que anuló el Decreto 131/2001, del Consejo de Gobierno de la Comunidad, por el que se declaró la prevalencia del interés general de la actividad minera de explotación de granito en terrenos de propiedad municipal, incluido en el catálogo de montes de utilidad pública. La declaración de impacto ambiental emitida con ocasión del proyecto fue negativa por la afección de los valores ambientales del monte, que se incluía en una ZEPA, y formaba parte de la propuesta de lista regional de lugares de importancia comunitaria. La anulación del decreto fue confirmada por el Tribunal Supremo, que declaró que en el ejercicio de tal potestad se había producido una clara y evidente infracción de la normativa medioambiental nacional y europea por varios motivos: por la manifiesta insuficiencia de las medidas compensatorias adoptadas; por la infracción de lo dispuesto en el artículo 6.4 apartado segundo de la Directiva hábitat al no concurrir razones imperiosas de interés público de primer orden que permitiesen autorizar la explotación; y por haberse omitido la previa consulta a la Comisión Europea.

Con el mismo criterio de prevalencia ambiental, la Sentencia del Tribunal Supremo 851/2016, de 2 marzo 2016, (nº de recurso 1960/2014), declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la denegación de la solicitud de autorización de explotación de recursos de la Sección A) en un terreno en el que había solapamiento del proyecto de explotación con una ZEPA, considerada hábitat de especies catalogadas, y en el que constaba en el expediente una declaración de impacto ambiental negativa. El Tribunal considera que no habiendo “(...) *ni error en la valoración, ni que ésta sea irracional, ni contraria a la lógica, razón o sana crítica*”, la protección otorgada a las aves que anidan en la zona resultaba incompatible con la actividad extractiva.

2.4. Las restricciones a las actividades mineras en las leyes e instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos de las Comunidades Autónomas

Las leyes autonómicas de espacios naturales protegidos concretan - normalmente mediante los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN) pero en algún caso directamente-, el régimen aplicable a los aprovechamientos mineros en los espacios naturales protegidos. En algunos casos, además, amplían el catálogo de espacios naturales recogido en la Ley de

Protección de la Naturaleza y de la Biodiversidad, creando nuevas tipologías de espacios protegidos a los que aplican un régimen de protección singular.

Lo primero que conviene señalar es que son excepcionales las leyes autonómicas reguladoras de los espacios naturales que llevan a cabo por sí mismas la regulación de los aprovechamientos mineros que se permiten en los espacios naturales; lo normal es que se remita esta función al instrumento de planificación ecológica. Resulta en este sentido excepcional, por lo detallada, la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra, que regula directamente el “*régimen específico de protección de cada Espacio Natural*”. Esta ley contempla, junto a las figuras de los Parques Naturales y las Reservas Naturales (que coinciden con las equivalentes de legislación básica estatal), otras figuras, como son: las Reservas Integrales (espacios de extensión reducida y de excepcional interés ecológico a los que se otorga una protección reforzada); los Enclaves Naturales (en los que se permiten actividades “debidamente ordenadas” que sean compatibles con sus valores ecológicos); las Áreas naturales recreativas; los Monumentos naturales y los Paisajes protegidos. Pues bien, la propia Ley contiene las que denomina limitaciones con carácter de “mínimas y básicas” para los distintos regímenes de protección de los espacios naturales protegidos, sin perjuicio de que sus normas de declaración o instrumentos de planificación puedan introducir mayores restricciones (art. 6). En concreto, y por lo que aquí interesa, las limitaciones que afectan a la minería son las siguientes:

- a) En las Reservas integrales se prohíben todas las actividades y, por supuesto, también las mineras, con excepción de las científicas y divulgativas, que podrán autorizarse (art. 10).
- b) En las Reservas naturales se prohíben todas las acciones que impliquen movimientos de tierra, salvo las que sean necesarias para proteger la integridad del lugar, lo que supone *de facto* excluir las actividades mineras.
- c) En los Enclaves naturales y en las Áreas naturales recreativas quedan prohibidas la extracción de gravas y arenas y las canteras, además de otros tipos de actividades, quedando las demás sometidas a autorización según su compatibilidad con el régimen de protección y la legislación específica aplicable.
- d) Por último, en los Monumentos naturales y en los Paisajes protegidos el régimen de protección se determinará en el correspondiente instrumento de declaración del espacio, y en los Parques naturales en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, teniendo en cuenta que esta última

figura puede incluir, a su vez, en su ámbito territorial alguna de sus anteriores categorías [art. 3.1.G)].

Otra Ley que contiene también una determinación concreta de las restricciones aplicables a los espacios protegidos es la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura. Esta norma considera usos incompatibles en los espacios naturales declarados protegidos “los usos y actividades establecidos en el instrumento de planeamiento correspondiente no acordes con las finalidades de protección de cada Espacio Natural” y, a continuación, precisa determinados usos y actividades que tendrán, en particular, la consideración de incompatibles, entre los que se incluyen “la extracción de áridos e instalación de canteras” [art. 46 k)].

Por último, cabe citar el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. La clasificación por esta Ley de los espacios naturales protegidos introduce alguna matización en las categorías de la legislación básica expuestas. Así, a la categoría de Parque natural se añade la de los “biotopos protegidos” que engloba los espacios que en la legislación básica reciben la denominación de reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. Además, se añade la figura del “Árbol singular” (pensando, sin duda, en el árbol de Guernica), y se consideran asimismo como una categoría de espacio natural protegido las zonas o lugares incluidos en la Red Europea Natura 2000. Por lo que respecta a las actividades extractivas, la Ley dispone en el art. 19 que “dentro de los límites de los espacios naturales protegidos y sus zonas de afección se prohibirán las actividades extractivas que resulten incompatibles con los valores ambientales que se protegen” (art 19.4). Se consagra así un “principio de incompatibilidad” de las actividades mineras con los espacios protegidos, si bien a continuación se precisa serán los instrumentos de planificación y/o gestión de cada espacio natural protegido los que determinen dicha incompatibilidad, motivando adecuadamente la citada incompatibilidad y los criterios de protección de dichos espacios y de sus zonas de afección.

Por lo general, como hemos adelantado, las leyes defieren a los instrumentos de planificación la determinación de las limitaciones a la actividad extractiva. Cuando se hace así, la jurisprudencia ha declarado que los instrumentos adecuados para ello son los planes de ordenación ambiental o urbanística. Así lo afirmó el Tribunal Supremo en la Sentencia de 3 de noviembre de 2010 (nº de recurso 5294/2007), en la que declaró nula la prohibición total de extracciones mineras contenidas en unas Directrices de Ordenación de

Ámbito Subregional (de Segovia y su entorno), “por haber sido tales ordenaciones acordadas a través de este instrumento de ordenación del territorio en lugar de haber utilizado la Administración su potestad de planeamiento urbanístico o ambiental, al amparo de las leyes que así lo preveían, mediante la correcta tramitación del correspondientes instrumento de ordenación a fin de definir el grado de protección que los terrenos mereciesen en atención a sus características o valores ambientales y así quedar total o parcialmente excluidas las actividades extractivas mineras”.

Veamos a continuación algunos ejemplos del régimen jurídico que han aplicado las Comunidades Autónomas a las restricciones mineras en los espacios naturales protegidos.

En Castilla- la Mancha, la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza se limita a remitir *in totum* las prohibiciones o limitaciones de actividades económicas a los instrumentos de ordenación, disponiendo que “en cada espacio natural protegido, independientemente de la categoría que le asigne su declaración, la normativa que regule su uso y aprovechamiento deberá garantizar la protección de sus diferentes recursos naturales, pudiendo limitar o prohibir los usos y actividades que supongan un riesgo o provoquen daños sobre aquéllos” (art. 49). Interesa señalar que esta Ley añade, a las categorías de espacios protegidos la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad dos más: las “microrreservas”, que se configuran como espacios naturales de pequeño tamaño sometidos a un régimen de “protección estricta” y los “parajes naturales”, que son una figura residual, en cuanto engloban espacios cuyas características no se correspondan con las asignadas a las demás categorías pero que, “en razón a su interés ecológico, paisajístico o recreativo, sea preciso adoptar disposiciones especiales de protección de sus recursos naturales de forma compatible con el ejercicio ordenado de las actividades tradicionales y del uso público no consuntivo del medio natural” (arts. 43 y 47 respectivamente).

En Andalucía, la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, además de las figuras de espacios protegidos establecidas en la Ley 42/2007 crea tres regímenes específicos de protección: los Parajes naturales, los Parques periurbanos y las Reservas naturales concertadas. De estas tres figuras, la de los Parques periurbanos -situados como su nombre indica en las proximidades de un núcleo urbano y cuyo objetivo es que se utilicen para las “necesidades recreativas de las poblaciones”-, es la que mayor flexibilidad ofrece para la autorización de actividades económicas, incluso de carácter minero, pues su art. 14 establece que “el

aprovechamiento de los recursos naturales de los parques periurbanos requerirá, previa autorización de la Agencia de Medio Ambiente, que la otorgará siempre que sea compatible con la función recreativa de éstos y con su régimen de protección”. Los Parques Naturales son, sin duda, la “figura estrella” de espacio natural protegido y en relación a ella la Ley remite a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales la determinación del “régimen de actividades” (art. 13.1).

En la Comunidad Valenciana, la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos, al regular el régimen general de estos espacios añade a las categorías generales la de los “Parajes naturales municipales” que abarca “las zonas comprendidas en uno o varios términos municipales que presenten especiales valores naturales de interés local que requieran su protección, conservación y mejora y sean declaradas como tales a instancias de las entidades locales”. En estos Parajes Naturales se excluye la posibilidad de “la utilización urbanística de sus terrenos” y respecto del resto de actividades la Ley dispone que únicamente se admitirán los usos y actividades compatibles con las finalidades que motivaron su declaración. Del mismo modo, para las demás categorías de espacios protegidos el art. 20 prevé que “la utilización de los bienes incluidos en el ámbito de los espacios naturales protegidos se realizará de manera que resulte compatible con la protección, conservación y mejora de los mismos”, remitiendo de nuevo a los instrumentos de planificación la concreción de las restricciones.

Del mismo modo, la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León remite el régimen de protección concreto de cada figura bien a su norma de declaración o bien a su instrumento de ordenación.

Estas leyes autonómicas no precisan, por tanto, cuáles son las actividades permitidas en cada figura de protección, siendo preciso acudir para determinarlo a las leyes de declaración o/y a los instrumentos de planificación. Aunque excedería del objeto de este trabajo analizar en concreto cuál es el régimen de las actividades mineras en los distintos espacios protegidos de cada Comunidad Autónoma, podemos destacar algunos aspectos comunes relativos a la figura de los Parques Naturales, que es normalmente la dotada de mayor protección ambiental.

En primer lugar, cuando los PORN llevan a cabo una zonificación del Parque normalmente se consideran incompatibles las actividades mineras en las superficies calificadas como de valor ambiental “muy alto” o zonas de

protección especial¹¹, si bien no es infrecuente que se respeten las actividades mineras preexistentes (aunque excluidas de la posibilidad de renovación)¹².

En otros casos, los PORN prohíben la actividad minera en todo el territorio del Parque Natural pero respetando los aprovechamientos legales preexistentes¹³. Esta prohibición puede extenderse incluso a las áreas de menor protección del parque (como ocurre, por ejemplo, con la prohibición *de facto* de actividades extractivas en las zonas agrícolas del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas¹⁴). También encontramos casos en

¹¹ *Vid.*, p.ej., la Ley 1/2000, de 6 de abril de 2000, por la que se declara el Parque Natural del Alto Tajo (en Castilla- La Mancha), en cuyo Anexo 2.4 indica los usos, aprovechamientos y actividades prohibidos, entre los que se incluyen: los “Aprovechamiento de recursos mineros sobre zonas calificadas con valor ambiental global “alto” fuera de las áreas gravadas por concesiones o autorizaciones de explotación a la entrada en vigor de este Plan; los aprovechamientos de recursos mineros sobre zonas calificadas con valor ambiental global “alto” fuera de las áreas gravadas por concesiones o autorizaciones de explotación a la entrada en vigor de este Plan. Se exceptúan de estas prohibiciones el aprovechamiento de las aguas minerales y termales, actividad sujeta a evaluación del impacto ambiental, así como el aprovechamiento de recursos sobre los que el Estado haya efectuado reservas a su favor o pertenezcan a la sección D.

En el mismo sentido, el Decreto 215/2010, de 28 de septiembre de 2010, por el que se aprueba el PORN de la Sierra Norte de Guadalajara y se inicia el procedimiento para la declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara, declara en su artículo 5.2, para la zona de protección especial del parque natural (pico del lobo-hayedo de tejera negra) que se consideran usos, aprovechamientos y actividades incompatibles “las explotaciones de recursos minerales o edáficos, los movimientos de tierras, y cualquier otra actuación que altere el suelo o la roca. Las explotaciones de aguas minero-medicinales”.

¹² Así, p.ej., ocurre en el Parque de Picos de Europa. El Decreto 9/1994, de 20 de enero, por el que se aprueba el PORN de Picos de Europa dispone lo siguiente para las “Zonas de Reserva y Zonas de Uso Limitado” (art. 41): “sin perjuicio de los derechos vigentes, que se respetarán, pero no se prorrogarán, las actividades extractivas tanto a cielo abierto como de interior estarán prohibidas, así como la apertura de calicatas, las prospecciones y los sondeos propios de las actividades de investigación minera”.

¹³ Este suele ser el caso en los parques naturales de Andalucía. Véase, en este sentido, entre otros, el PORN del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche (aprobado por Decreto 210/2003, de 15 de julio), que únicamente permite la autorización de nuevas explotaciones mineras en el interior del Parque cuando “existan derechos mineros anteriores a la declaración del Parque Natural” (art. 5.3.9. sobre “otros usos y actividades”). En la Comunidad Valenciana encontramos también un ejemplo de prohibición general de actividades mineras con excepción de las preexistentes o en trámite en el Decreto 42/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se aprueba el PORN del Turia (Artículo 60 sobre actividades extractivas mineras).

¹⁴ *Vid.* el PORN del Parque Natural de la Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas, aprobado por Decreto 227/1999, de 15 de noviembre, que únicamente permite la continuidad de las explotaciones que “cuenten con autorización antes de la aprobación de este Plan en los términos previstos en la correspondiente concesión o autorización” (art. 22). En cambio, para las nuevas autorizaciones de actividades extractivas “se restringirán a las necesarias

los que únicamente se prohíben las explotaciones a cielo abierto, con la misma excepción de las ya autorizadas¹⁵.

En otros Parques Naturales, los PORN permiten las actividades extractivas en las zonas de menor protección ambiental¹⁶ o bien en la totalidad de su territorio, sometidas siempre a previa evaluación ambiental. Interesa recordar que en todo caso, como ya hemos señalado, la evaluación ambiental previa para cualquier actividad autorizable en un parque natural resultará siempre aplicable, aunque no estuviera prevista en el PORN, por aplicación de lo dispuesto en la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. Lo que sí hacen algunas normas ambientales es especificar el alcance de la evaluación para evitar cualquier posible interpretación restrictiva; así lo hace, por ejemplo, el ya citado Decreto Legislativo 1/2014, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, cuyo art. 19 señala que “en todo caso, en los supuestos en los que estas actividades puedan ser compatibles con los valores ambientales que se protegen, los proyectos para actividades extractivas en espacios naturales protegidos se someterán en su

para cubrir las demandas de materiales de las poblaciones internas y las necesidades de mejora de las infraestructuras públicas”. En el título VI se establecen las cinco áreas indicativas para la ubicación de estas limitadas actividades extractivas (áreas de reserva, áreas de interés ecológico-forestal, áreas de recuperación, espacios abiertos y áreas agrícolas), quedando prohibidas expresamente en las tres primeras zonas. Pero en los espacios abiertos y en las áreas agrícolas estas explotaciones también se limitan, en cuanto en los primeros se declara incompatible “cualquier actividad que suponga una degradación de las características geomorfológicas y paisajísticas de estos espacios”, y en los segundos se prohíbe “(...) cualquier actuación que contribuya a deteriorar los recursos edáficos” (de los suelos), de lo que resulta en la práctica la proscripción de las actividades mineras.

¹⁵ Este es el caso, p.ej., del Decreto 76/2001, de 2 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el PORN de la Sierra de Mariola. Conforme a su art. 33, dedicado a las actividades extractivas y mineras, “no se permiten las explotaciones mineras realizadas a cielo abierto en todo el ámbito del PORN excepto aquellas que se encuentren debidamente autorizadas a la entrada en vigor del PORN”.

¹⁶ Así, p.ej., en el PORN del Parque Natural del Alto Tajo, al que ya hemos hecho referencia, el Anejo 2 declara que “se someten al régimen de evaluación de impacto ambiental establecido por la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación del Impacto Ambiental, los usos, aprovechamientos y actividades relacionados a continuación: -Nuevos proyectos y solicitudes de explotación de recursos mineros, incluida la explotación de áridos sobre cauces fluviales, y la ampliación de los vigentes, en ambos casos cuando afecten a zonas calificadas en el Plan como “sin valores ambientales significativos”, así como cuando afecten a superficies calificadas con valor ambiental global "alto" que se encuentren a su vez incluidas dentro del perímetro de alguna concesión minera preexistente a la aprobación del Plan de Ordenación. - Nuevas instalaciones para preparación, concentración, tratamiento o beneficio del mineral o la ampliación de las existentes, en ambos casos sobre superficies calificadas en el Plan "sin valores ambientales significativos””.

integridad, tanto las labores extractivas propiamente dichas como las instalaciones previstas, a la preceptiva evaluación de impacto ambiental individualizada, la cual incluirá todos los trabajos necesarios para la reposición a la situación anterior y la recuperación de los valores ambientales preexistentes”.

En algunos Parques Naturales, por último, para que las actividades extractivas resulten tolerables no solo han de situarse en las zonas de menor protección sino que además solo pueden realizarse con fines de aprovechamiento vecinal¹⁷.

Interesa señalar que, además de las limitaciones aplicables en los espacios naturales protegidos, alrededor de estos espacios algunas leyes autonómicas declaran las denominadas “Zonas periféricas de protección”, que no son una figura de espacio natural protegido *strictu sensu* sino áreas colindantes o contiguas con uno de ellos, normalmente los Parques Naturales, y que, para reforzar su protección, están dotadas también de un régimen jurídico singular que puede conllevar limitaciones a los usos y actividades¹⁸. La delimitación de la zona periférica de protección se lleva a cabo por la norma de declaración del espacio natural, que a veces contiene también su régimen jurídico y en otros casos lo defiere a los instrumentos de planificación.

¹⁷ Así ocurre en el Parque Natural de los Picos de Europa ya citado. El PORN establece así que en las Zonas de Uso Compatible “se permitirán exclusivamente actividades extractivas con fines de aprovechamiento vecinal. Para su autorización se requerirá informe favorable de la Administración del Espacio Natural. El solicitante deberá justificar el carácter vecinal del aprovechamiento y de su utilización, así como demostrar la necesidad del emplazamiento seleccionado, la ausencia de otras alternativas y garantizar la restauración de los espacios degradados por su actividad”. En el mismo sentido, puede citarse el Decreto 215/2010, de 28 de septiembre de 2010, por el que se aprueba el PORN de la Sierra Norte de Guadalajara y se inicia el procedimiento para la declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara. En el Capítulo 5. “Régimen general de los usos y actividades” incluye como usos, aprovechamientos y actividades autorizables los siguientes: “26) el aprovechamiento de tierras, piedras y áridos para uso vecinal y pequeñas obras de carácter municipal, en zonas donde no se vea afectado ningún recurso natural protegido, y con un volumen de extracción anual inferior a 200 m³. 27) El aprovechamiento de aguas minerales y termales. (...)”. En similares términos se pronuncia el Decreto 204/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Sierra y los Cañones de Guara (artículo 11.2.).

¹⁸ De acuerdo con la definición contenida en el artículo 3 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, la zona periférica de protección es “el espacio marítimo o terrestre exterior, continuo y colindante a un parque nacional, dotado de un régimen jurídico propio destinado a proyectar los valores del parque en su entorno y amortiguar los impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior sobre el interior del parque nacional”.

En el caso de los Parques Nacionales, la Ley 30/2014, al igual que las normas que la precedieron, dispone que será la ley de declaración del parque la que establecerá “el ámbito territorial de su zona periférica de protección con descripción de sus límites geográficos y el régimen jurídico aplicable, al objeto de prevenir posibles impactos en el parque procedentes del exterior”. Pues bien, las distintas leyes de declaración de los parques nacionales han fijado en sus respectivos espacios zonas periféricas de protección, en las que solo se permiten los usos y aprovechamientos tradicionales existentes que sean compatibles con las finalidades de protección y conservación del medio natural para evitar los posibles impactos ecológicos y paisajísticos procedentes del exterior. No se permiten así, y deberán eliminarse, todos los usos y actividades que alteren o pongan en peligro el equilibrio de los ecosistemas o la integridad de sus componentes físicos y biológicos así como la explotación de los recursos naturales que provoque la alteración de su entidad ecológica, geomorfológica y paisajística; en algunos casos se prohíbe, en particular, la explotación y extracción de minería y áridos o de actividades extractivas.

En las Comunidades Autónomas es también la regla que las leyes reguladoras de los espacios protegidos remitan el régimen jurídico de sus zonas periféricas de protección a las normas que los declaren o a los instrumentos de planificación. De nuevo, una excepción es la Ley Foral 9/1996, de Espacios Naturales de Navarra, que, tras reconocer la posibilidad de establecer una zona periférica de protección -mediante Ley Foral en caso de las reservas Integrales y reservas naturales o por el Gobierno para los enclaves naturales -, regula en su art. 18 el régimen de actividades y usos en el interior de estas zonas; se trata de un régimen muy estricto en el que no se permiten las actividades extractivas.

En las demás Comunidades Autónomas son las leyes de declaración o los instrumentos de ordenación de los parques o reservas naturales los que regulan el régimen jurídico de las zonas periféricas de protección. Por regla general, sí se permiten en estas zonas las nuevas actividades de investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, sometidas siempre a preceptiva evaluación del impacto ambiental¹⁹, aunque

¹⁹ *Vid*, por ejemplo, el Decreto 96/1995, de 16 de mayo, del Gobierno valenciano por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales de la Cuenca Hidrográfica de la Albufera (art. 7.3.); en Castilla y la Mancha, la Ley 1/2000, de 6 de abril, por la que se declara el Parque Natural del Alto Tajo (art 9); en Andalucía, el Decreto 80/2004, de 24 de febrero, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla (art.5.3.9) y el Decreto 101/2004, de 9 de marzo, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Baza (art. 5.3.9); y, por último, en Aragón, el Decreto 204 /2014, de 2 de diciembre, por el que aprueba el

existe también algún caso en el que se prohíben también en estas zonas las nuevas explotaciones de recursos minerales²⁰.

Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Sierra y los Cañones de Guara (art 11.1).

²⁰ *Vid.* el Decreto 148/2005, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Posets Maladeta y su Área de Influencia Socioeconómica (Artículo 20).

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo

Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de febrero de 2018

[Real Decreto 7/2018, de 12 de enero, por el que se establecen los requisitos de documentación, tenencia y marcado en materia de comercio de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, de acuerdo con lo establecido por la reglamentación de la Unión Europea en aplicación de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre](#)

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

Fuente: BOE núm. 23, de 26 de enero de 2018

Temas Clave: Biodiversidad; CITES; Mercado

Resumen:

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre firmada en Washington el 3 de marzo de 1973 (CITES), de la que España es país signatario desde el 16 de mayo de 1986, se aplica en la Unión Europea a través del Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, y del Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión, de 4 de mayo de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del mismo.

La finalidad de esta legislación es asegurar que el comercio no tenga un impacto negativo en la conservación de las especies, máxime teniendo en cuenta el notable incremento que ha experimentado el comercio ilegal internacional de determinados especímenes, hasta el punto de comprometer la supervivencia de los mismos, o de sus poblaciones.


Se persigue que cualquier transacción que implique un cambio de la titularidad de los especímenes objeto de este real decreto se realice con las máximas garantías, impidiendo el tráfico ilegal con especies protegidas a las que se les aplica el Reglamento (CE) n.º 338/97, de 9 de diciembre de 1996. Además, se establecen las bases para controlar y certificar que el comercio internacional de especies incluidas en los apéndices de la Convención CITES, y en los anexos del Reglamento (CE) n.º 338/97, se realice cumpliendo los requisitos establecidos en los mismos.

Consta de cinco artículos, que regulan el objeto, definiciones, los medios de prueba que acrediten la tenencia legal, así como la obligatoriedad y métodos del marcado de especímenes. Define lo que debe entenderse por manufactura, marca, código de identificación y especímenes nacidos y criados en cautividad o reproducidos artificialmente

Asimismo, su disposición adicional única hace referencia a la necesidad de que la autoridad administrativa principal notifique a la Comisión Europea y a la Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre la

aprobación y publicación de esta disposición, de acuerdo con las previsiones de los reglamentos europeos aplicables en la materia. Asimismo, incluye un anexo con el listado de especímenes vivos de especies exceptuadas del control establecido.

Entrada en vigor: 10 de febrero de 2018

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de febrero de 2018

[Real Decreto 5/2018, de 12 de enero, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2019-2023 al sector vitivinícola español](#)

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

Fuente: BOE núm. 12, de 13 de enero de 2017

Temas Clave: Sector vitivinícola; Ayudas; Alimentación; Subproductos; Destilerías; comercialización

Resumen:

Una vez aprobado por la Comisión Europea el nuevo Programa de Apoyo al Sector Vitivinícola 2019-2023, procede aprobar un nuevo real decreto que regule las medidas subvencionables recogidas en dicho programa para el nuevo periodo quinquenal, dado que se trata de un programa nuevo que debe tener su correspondiente reflejo normativo.

Este real decreto tiene por objeto establecer la normativa básica aplicable a las medidas recogidas en el citado Programa presentado por el Reino de España ante la Comisión Europea de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (UE) nº 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea una organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan determinados reglamentos. Dichas medidas son:

- a) Promoción en mercados de terceros países.
- b) Reestructuración y reconversión de viñedos.
- c) Eliminación de subproductos.
- d) Inversiones.
- e) Cosecha en verde.

En relación con la eliminación de subproductos, los productores estarán obligados a eliminar los obtenidos en la transformación. No obstante, aquellos que en la campaña vitícola de que se trate, no produzcan más de 25 hectolitros de vino o mosto en sus instalaciones, no estarán obligados a retirar los subproductos. Asimismo, se prevén los requisitos de los subproductos eliminados, el plazo de entrega de los subproductos y el control de la retirada. La Subsección 2.^a lleva por título la ayuda a la destilación de subproductos en la que se regula la autorización con la que deben contar los destiladores, así como los requisitos específicos para obtener la ayuda concreta.

El apoyo para reestructuración y reconversión de viñedos sólo podrá concederse para una o varias de las actividades siguientes: reimplantación de viñedos, reconversión varietal y mejora de las técnicas de gestión de viñedos.


Otra de las medidas es la prevista en la sección 5.^a Cosecha en verde. En este caso, y con el fin de evitar crisis de mercado y recobrar el equilibrio de la oferta y la demanda en el mercado vitivinícola, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, podrá decidir antes del 15 de abril de cada año, previa solicitud debidamente justificada de una o varias comunidades autónomas, conceder una ayuda a la cosecha en verde contemplada en el artículo 47 de Reglamento (UE) n.º 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, en una o en parte de la totalidad del territorio nacional.

Este Ministerio fijará la superficie máxima que podrá tener derecho a la ayuda a la cosecha en verde. Se entiende por cosecha en verde la destrucción o eliminación total de los racimos de uvas cuando todavía están inmaduros, de manera que se reduzca a cero el rendimiento de la parcela, sin que puedan existir uvas sin vendimiarse en la parcela de viñedo objeto de la ayuda.

Entrada en vigor: 14 de enero de 2017

Normas afectadas:

Queda derogado el Real Decreto 597/2016, de 5 de diciembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2014-2018 al sector vitivinícola.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de febrero de 2018

[Real Decreto 6/2018, de 12 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública](#)

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

Fuente: BOE núm. 19, de 22 de enero de 2018

Temas Clave: Contratación pública ecológica; Políticas medioambientales; Consumo; Administraciones públicas

Resumen:

La contratación pública ecológica (CPE) es una importante herramienta para el logro de las políticas medioambientales relacionadas con el cambio climático, la utilización de los recursos y la producción y el consumo sostenibles. Puede representar un papel fundamental en los planes de acción de la UE para la economía circular y la contratación pública verde. Y es que la contratación pública representa, según señala la Comunicación de la Comisión COM (2015) 614 final, casi un 20% del PIB de la Unión Europea. Asimismo, diversas organizaciones internacionales reconocen a la contratación pública un potencial importante para facilitar los cambios en aquellos modelos de producción y de consumo que dichas organizaciones consideran que no son sostenibles.

En el ámbito de la Unión Europea, nos encontramos ante un panorama legislativo marcado por la denominada «Estrategia Europa 2020», dentro de la cual la contratación pública desempeña un papel clave. Conviene citar las Directivas 2014/24/UE, la Directiva 2014/25/UE y la más novedosa, por carecer de precedente en la normativa comunitaria, la Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

En esta misma línea, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, recoge como objetivo explícito de la misma: “conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia”.

En definitiva, la CPE es, por lo tanto, una herramienta eficaz para avanzar en la producción, utilización y consumo sostenibles, así como en una economía y prácticas de contratación sostenibles.

A estos efectos, se ha considerado oportuno aprobar el presente decreto, que regula la creación de una Comisión Interministerial para la incorporación de criterios ecológicos en la contratación pública, que permita una actuación eficaz de la Administración General del Estado.

La Comisión queda adscrita como órgano colegiado al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.


Entre otras funciones, corresponden a la Comisión:

- a) La elaboración del Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus Organismos Públicos y los servicios comunes y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, que deberá ser acorde con la Estrategia Nacional de Contratación Pública.
- b) El seguimiento de las medidas contenidas en el plan.
- c) El diseño de acciones de información y formación del personal encargado de la puesta en marcha del plan.
- d) Cuantas otras funciones relacionadas con su ámbito de actuación le encomienden los titulares de los Ministerios de Hacienda y Función Pública y de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

Entrada en vigor: 23 de enero de 2018

Normas afectadas:

Queda suprimida la Comisión Interministerial para la Incorporación de Criterios Medioambientales en la Contratación Pública, creada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de mayo de 2006 para la implantación de la contratación verde.

Documento adjunto: 

Autonómica

Cantabria

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de febrero de 2018

Ley de Cantabria 9/2017, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas

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

Fuente: BOC extraordinario núm.50, de 29 de diciembre de 2017

Temas Clave: Agua; Ordenación del territorio

Resumen:

Resulta habitual toparnos con modificaciones introducidas en leyes sectoriales aprovechando la aprobación de las leyes sobre medidas fiscales y administrativas al final del año.

Me detendré únicamente en aquellas modificaciones relacionadas directa o indirectamente con la materia jurídico ambiental.

-Se modifica la Ley de Cantabria 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en orden a prestar un mejor servicio a los ciudadanos y lograr una mejor coordinación con el resto de Administraciones con competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento.

Se modifican los artículos 4.3, 5.2 y 7.4 de la Ley, para permitir que los convenios de colaboración para delegar o encomendar competencias en materia de saneamiento y abastecimiento entre administraciones, tengan una duración mayor que la establecida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La necesidad de ampliar la duración de los convenios radica en que su objeto es la cesión de infraestructuras que requieren de grandes inversiones para su explotación y mantenimiento.

Se incluye una Disposición Adicional Sexta, para posibilitar la utilización de métodos estandarizados, certificados y reconocidos internacionalmente, cuando ello sea necesario para que la Administración pueda determinar la carga contaminante que constituye la base imponible del canon de agua residual industrial.


De este modo, se pretende dotar de mayor eficacia y seguridad a la Administración y a los sujetos pasivos en la gestión de ese tributo.

-Se modifica la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico de Cantabria.

Se modifican sus artículos 27. Contenido de los Proyectos 29. Procedimiento de aprobación y efectos 122. Criterios y requisitos para delimitar unidades de actuación 130. Supuestos expropiatorios.

Entrada en vigor:

Lo dispuesto en la presente Ley entrará en vigor con efectos 1 de enero de 2018 excepto lo dispuesto en el artículo 3. Dos, relativo al Tipo de gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, que entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Documento adjunto: 

Castilla y León

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 12 de febrero de 2018

[Decreto 1/2018, de 11 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Concentración Parcelaria de la Comunidad de Castilla y León](#)

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

Fuente: BOCyL núm. 10, de 15 de enero de 2018

Temas Clave: Agricultura; Concentración parcelaria; Tramitación ambiental; Restauración del medio natural; Propiedad; Cooperativismo; Masa común de tierras

Resumen:

El presente reglamento tiene por objeto la regulación de los procedimientos de concentración parcelaria de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en el título II del libro segundo de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León.

Si bien es cierto que el objeto de regulación se ciñe básicamente al sector agrícola, también es cierto que subyacen cuestiones de índole ambiental. De hecho, el artículo 4, cuyo contenido reproduzco, se refiere a la tramitación ambiental de las concentraciones parcelarias.

“1. En aras de conseguir la integración ambiental de los procesos de concentración parcelaria se someterán al procedimiento de tramitación ambiental que corresponda, de conformidad con la legislación sectorial aplicable.

2. El documento técnico que constituye la base para la tramitación ambiental será el estudio técnico previo, resultado de las actuaciones preparatorias del procedimiento de concentración parcelaria. A tal efecto el estudio técnico previo deberá incluir la información ambiental que establezca la normativa de aplicación tal y como se especifica en el Anexo I del presente reglamento.

El nivel de detalle y escala del estudio técnico previo deberá ser tal que los proyectos previstos en él, una vez conocido el resultado de la tramitación ambiental, no precisen de una nueva evaluación”.

Asimismo, el artículo 40 regula *las fincas destinadas a actuaciones de restauración del medio natural*. Y dice textualmente:

1. Las fincas destinadas a la restauración del medio natural se ubicarán teniendo en cuenta los parámetros de conectividad, estructura y funcionalidad de los hábitats, previstos en la legislación sectorial en materia ambiental así como los parámetros de calidad de las aguas y de los ecosistemas acuáticos previstos en la legislación de aguas.

2. Una vez ejecutadas las actuaciones de restauración del medio natural, las fincas destinadas a esta finalidad se entregarán a la entidad local que agrupe a la mayor parte de los participantes en el proceso de concentración. Estas fincas se relacionarán y describirán en un acta complementaria de reordenación de la propiedad, con las circunstancias necesarias para su inscripción en el registro de la propiedad.

3. Si alguna de estas fincas no fuera necesaria para ejecutar las actuaciones de restauración del medio natural por haberse completado todas las programadas, será calificada como finca de masa común por la Dirección General competente en materia de concentración parcelaria.

Tras el artículo que define el objeto del reglamento, el capítulo I recoge las disposiciones generales aplicables a las dos modalidades de promoción de la concentración parcelaria, pública y privada, de forma que, cualesquiera que sean los promotores, la Administración habrá de regirse por los criterios de actuación que aquí se enumeran. La iniciación del procedimiento ha de estar motivada por las causas que se especifican, entre las que cabe destacar, la implantación de nuevos regadíos o la modernización de los existentes, la minimización de los perjuicios que el abandono de la actividad agraria genera en la conservación de determinados ecosistemas y el fomento del cooperativismo en la gestión de la propiedad.

En cuanto a la coordinación interorgánica, se manifiesta particularmente en la tramitación ambiental de las concentraciones parcelarias con la participación colaborativa de la Consejería competente en materia de medio ambiente.

También se incluyen en este capítulo los principios que marcan la relación entre la Administración y los terceros interesados en el procedimiento.

El capítulo III desarrolla el procedimiento de concentración parcelaria que se iniciará siempre de oficio, cualquiera que sea su forma de promoción. Su ejecución se materializará en estos actos administrativos: declaración de utilidad pública y urgente ejecución, bases definitivas, acuerdo de ordenación parcelaria y acta de reordenación parcelaria. Destaca en este capítulo la regulación de la masa común de tierras.

El capítulo IV se dedica a todas aquellas cuestiones incidentales que se suceden a lo largo del procedimiento de concentración parcelaria. Asimismo, se regulan las fincas destinadas a la restauración del medio natural.


Una manifestación más de la simplicidad del procedimiento de concentración parcelaria pretendida por la presente regulación reglamentaria, es el procedimiento abreviado al que se dedica el capítulo V.

El capítulo VI desarrolla la regulación legal de las concentraciones parcelarias de iniciativa privada que siempre ha de responder a la promoción de explotaciones agrarias de dimensiones adecuadas para mejorar su aprovechamiento e incrementar su rentabilidad.

Entrada en vigor: 4 de febrero de 2018



Normas afectadas: Quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

Documento adjunto: 

Islas Baleares

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de febrero de 2018

Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears

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

Fuente: BOIB núm. 160, de 29 de diciembre de 2017

Temas Clave: Urbanismo; Planeamiento; Gestión; Disciplina urbanística; Demolición

Resumen:

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo (LOUS) estableció por primera vez una regulación general de la actividad urbanística en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. No obstante, dejó fuera de su ámbito la regulación del suelo rústico. Por ello, la presente ley incorpora tanto el régimen urbanístico como los aspectos de planeamiento y gestión relativos a esta clase de suelo. Asimismo, pretende una regulación integral de la actividad urbanística. Profundiza en múltiples conceptos en los tres grandes ejes del planeamiento, la gestión y la disciplina.

Partiendo de la distinción ya existente entre determinaciones de ordenación estructural y de ordenación detallada, distingue dos instrumentos de ordenación, uno (el plan general) para las determinaciones estructurales y otro (el plan de ordenación detallada) para el detalle y desarrollo de las primeras; que ofrecen ventajas en cuanto a simplificación documental y flexibilidad.

Se incorporan y desarrollan cinco técnicas instrumentales: las memorias de viabilidad económica, los informes de sostenibilidad económica, las actuaciones de dotación, los complejos inmobiliarios y la ejecución sustitutoria concertada. Lo que en realidad se pretende en materia de gestión urbanística es garantizar un crecimiento urbano equilibrado dotacionalmente y sostenible en términos económicos, sociales y ambientales.

La disciplina urbanística se organiza en cinco grandes bloques: la inspección urbanística, las infracciones urbanísticas, las sanciones que corresponden a las infracciones urbanísticas, las licencias incompatibles con la ordenación urbanística y los procedimientos en materia de disciplina urbanística. Solo hay dos procedimientos ante una infracción urbanística: el sancionador y el de restablecimiento. En contraposición con el sistema poco claro de la ley precedente, se establece una sanción concreta para cada infracción.

“Se regula por primera vez en la legislación urbanística balear el plazo máximo para la ejecución subsidiaria de las órdenes de demolición. Se simplifica la ejecución de las órdenes de demolición, de manera que quedan exentas de licencia urbanística previa. En su lugar, se propone un sencillo sistema similar a la presentación de los proyectos de ejecución: se presenta el proyecto de demolición y, si el ayuntamiento no resuelve en el plazo de un mes, ya se inicia el plazo para ejecutar la demolición”.

La ley se estructura en 205 artículos, distribuidos en un título preliminar y ocho títulos, dieciséis disposiciones adicionales, quince disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El título preliminar, “Disposiciones generales”, se divide en dos capítulos, dedicados, respectivamente, a los principios generales y las disposiciones específicas y a las competencias administrativas.

El título I, “Régimen urbanístico del suelo”, se divide en tres capítulos, que regulan la clasificación del suelo, los conceptos generales (servicios urbanísticos básicos, actuaciones de transformación y aprovechamiento urbanístico) y los derechos y deberes de la propiedad, e incluye los relativos al suelo rústico, que no figuraban en la ley anterior.

El título II, “Planeamiento urbanístico”, se estructura en cinco capítulos: instrumentos; formación y aprobación; vigencia, modificación y revisión; efectos de la aprobación y normas de aplicación directa.

El título III, “Gestión y ejecución del planeamiento”, incluye ahora un nuevo capítulo sobre los convenios urbanísticos. Los otros cinco capítulos se dedican, respectivamente, a disposiciones generales, sistemas de actuación, reparcelación, sistema de expropiación y ocupación directa.

En el título IV, “Intervención en el mercado de suelo”, no se introducen modificaciones. En cambio, son muchas las que se incorporan en el título V, “Ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo”.

El título VI, “Expropiación forzosa por razón de urbanismo”, se divide ahora en cuatro capítulos, mejora su estructura, destacando la consideración de la expropiación de actuaciones aisladas.

El contenido del título VII, “La intervención preventiva en la edificación y el uso del suelo”, se segrega del correspondiente de la LOUS, dedicado a la disciplina urbanística. Entre las modificaciones relevantes se destaca la posibilidad de una segunda prórroga para la finalización de las obras y la regulación de la licencia de ocupación o de primera utilización.

Finalmente, el título VIII, “La disciplina urbanística”, se estructura en los cinco capítulos a los que se ha hecho referencia.

Entrada en vigor: 1 de enero de 2018

Normas afectadas:

Quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan a lo establecido en la presente ley y, en particular, las siguientes:


- La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de las Illes Balears.

- Los artículos 4.1 y 5 y la disposición adicional primera del Decreto 39/2015, de 22 de mayo, por el cual se fijan los principios generales de las actividades agroturísticas en explotaciones agrarias preferentes de las Illes Balears.
- Los puntos 1 y 3 del artículo 59; el apartado a) del artículo 93; el artículo 94; el apartado c) del punto 2 del artículo 95; el punto 2 del artículo 100; el punto 4 del artículo 102; el artículo 104; el artículo 128; la disposición adicional primera; la disposición adicional segunda y los puntos 4, 5, 6 y 7 de la disposición final segunda de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria de las Illes Balears.
- Las disposiciones adicionales quinta, sexta, séptima y novena; y la disposición transitoria primera de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible.
- Los artículos 1, 2, 3, 4 y 12 de la Ley 11/2005, de 7 de diciembre, de medidas específicas y tributarias para las islas de Eivissa y Formentera en materia de ordenación territorial, urbanismo y turismo.
- La disposición adicional decimoprimeras de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública.
- Los puntos 1 y 2 del artículo 2; el apartado 2 del artículo 5; el artículo 9; el título II; los artículos 31, 32 y 33; los artículos 38 y 39; las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta y octava; los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera; la disposición transitoria tercera y la disposición final primera de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Illes Balears.
- La Ley 1/1994, de 23 de marzo, sobre condiciones para la reconstrucción en suelo no urbanizable de edificios e instalaciones afectadas por obras públicas o declaradas de utilidad pública y ejecutadas por el sistema de expropiación forzosa.
- La Ley 2/1993, de 30 de marzo, de creación del Parque Balear de Innovación Tecnológica.
- Los puntos 1, 3, 5 y 6 del artículo 3 de la Ley 9/1990, de 27 de junio, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de urbanismo y habitabilidad.

- La Ley 14/2012, de 19 de diciembre, de ordenación urbanística de la Universidad de las Illes Balears.
- Los artículos 1 y 5; y los puntos 1, 2, 3, 5 y 6 de la disposición adicional única del Decreto Ley 1/2016, de 12 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística.
- El punto 1 del artículo 2 del Decreto Ley 2/2016, de 22 de enero, de modificación del Decreto Ley 1/2016, de 12 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística.

2. En la medida en que no hayan resultado tácitamente derogadas por la legislación de rango superior aprobada posteriormente, quedan asimismo derogadas expresamente las disposiciones reglamentarias siguientes:

- El Decreto 81/1994, de 30 de junio, por el que se prorrogan los plazos para el cumplimiento de los deberes establecidos por el Decreto 12/1992.
- El Decreto 105/1990, de 29 de noviembre, de atribución de competencias para emitir informes urbanísticos previstos en la Ley 9/1990.

Documento adjunto: 

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Fernando López Pérez
Pilar Moraga Sariago
Noemí Pino Miklavec
José Antonio Ramos Medrano
Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa
Aitana de la Varga Pastor

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Cuarta\), de 20 de diciembre de 2017, asunto C-268/16, por el que se resuelve recurso de casación contra el auto del Tribunal General de la Unión Europea de 11 de marzo de 2016, mediante el que dicho Tribunal desestimó el recurso de anulación del Reglamento 1358/2014, de la Comisión, de 18 de diciembre de 2014, que modifica el Reglamento \(CE\) n.º 889/2008 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento \(CE\) n.º 834/2007 del Consejo en lo que se refiere a la procedencia de los animales de la acuicultura ecológica, las prácticas zootécnicas acuícolas, los piensos para los animales de la acuicultura ecológica y los productos y sustancias autorizados para su uso en la acuicultura ecológica](#)

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

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-268/16

Temas clave: acuicultura ecológica, recurso de anulación, inadmisión, interés y legitimación

Resumen:

Binca (empresa que cuenta con una certificación ecológica, importa en Alemania un pescado denominado «pangasius», producido ecológicamente en Vietnam) interpuso un recurso de anulación del Reglamento que prorroga hasta 2021 la posibilidad de introducir juveniles de la acuicultura no ecológica en las explotaciones acuícolas. Binca alega que es objeto de discriminación, puesto que, la Comisión había establecido medidas transitorias y excepciones específicas para acuiculturas ecológicas distintas de la suya, beneficiando a sus competidores, no incluyendo ninguna medida transitoria ni excepción en su favor. Según Binca, tales medidas transitorias y excepciones atañían, en particular, a la procedencia de los juveniles.

Binca indicó que otros operadores económicos podían seguir usando el etiquetado ecológico en determinadas condiciones que a ella se le vedaban. A este respecto, invocó específicamente en su recurso el trato desigual existente entre la producción piscícola en el delta del Mekong (Vietnam) y la producción en las zonas de agua salobre de Europa.

En el auto recurrido, el Tribunal General declaró inadmisibile el recurso de Binca por considerar que ésta carecía de interés en ejercitar la acción de anulación del Reglamento controvertido.

Destacamos los siguientes extractos:

46. En el presente asunto, de los apartados 60 y 62 del auto recurrido se desprende que Binca alegó ante el Tribunal General que el Reglamento controvertido permitía a algunos

de sus competidores continuar comercializando sus productos con el etiquetado ecológico, pero no a ella, y que, en la medida en que ya no podía vender el pangasius con ese etiquetado, los consumidores optarían por otras especies de pescado procedentes de la acuicultura biológica. Por lo tanto, Binca adujo que, en caso de anulación del Reglamento controvertido, podría conservar a sus clientes, puesto que sus competidores tampoco tendrían autorización para utilizar el etiquetado ecológico.

47. Del apartado 70 del auto recurrido se desprende igualmente que, ante el Tribunal General, Binca argumentó que, mediante el recurso de anulación, le parecía posible conseguir condiciones equitativas e igualitarias entre ella y otros productores de pescado procedente de la acuicultura ecológica, de forma que éstos no pudieran, como tampoco ella, seguir utilizando el etiquetado ecológico en el mercado.

48. Resulta pues que Binca sostuvo ante el Tribunal General que tenía interés en solicitar la anulación del Reglamento controvertido porque tal anulación podría eliminar la desigualdad que dicho Reglamento había creado entre ella y los demás productores de pescado procedente de la acuicultura ecológica, y no únicamente porque el Reglamento controvertido no prorrogaba el período de transición establecido en el artículo 95, apartado 11, del Reglamento de ejecución.

50. En estas circunstancias, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar incorrectamente que el recurso que Binca interpuso ante él tenía por objeto la anulación del Reglamento controvertido únicamente en razón de que éste no prorrogaba el referido período de transición, lo que dio lugar a una recalificación errónea del recurso.

51. En consecuencia, procede anular el auto recurrido, sin que sea necesario examinar los demás motivos invocados por Binca.

63. Por consiguiente, cabe considerar que Binca justificó suficientemente con arreglo a Derecho su interés en ejercitar la acción invocando de modo pertinente ante el Tribunal General tanto los efectos negativos que tendrían para ella las disposiciones del Reglamento controvertido impugnadas en su recurso de anulación como el beneficio que podría derivarse para ella de la anulación de esas disposiciones. En la fase de examen de la admisibilidad del recurso interpuesto ante el Tribunal General, debe reconocerse tal beneficio independientemente de que dicho Tribunal, al término del procedimiento del que conoce, anule o no la disposición impugnada.


64. Así pues, Binca tenía interés en ejercitar la acción.

65. Sin embargo, procede indicar que el Tribunal de Justicia no dispone de elementos suficientes para pronunciarse sobre las demás alegaciones realizadas en la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión contra el recurso de anulación de Binca ni sobre el fondo del litigio.

66. Por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General y reservar la decisión sobre las costas.

Comentario del autor:

Sentencia del TJUE en la que se anula un auto de inadmisibilidad del TGUE en relación con el recurso de anulación planteada por BINCA, empresa que importa panga del Vietnam. La sentencia del TJUE no entra en el fondo del asunto y es estrictamente procesal reconociendo la legitimación de la empresa en el recurso de anulación contra el Reglamento dados los efectos negativos que tendrían para ella las disposiciones del Reglamento como el beneficio que podría derivarse para ella de la anulación de esas disposiciones ya que de acuerdo con el Reglamento impugnado otros operadores económicos podían seguir usando el etiquetado ecológico en determinadas condiciones que a ella se le vedaban. La cuestión queda por tanto de nuevo litispendente a la espera de lo que resuelva, ahora sí, el Tribunal General.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Segunda\), de 20 de diciembre de 2017, asunto C-664/15, por el que se resuelve cuestión prejudicial en relación con la interpretación de la Directiva 2000/60/CE, marco de aguas, y su relación con el Convenio de Aarhus](#)

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

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-664/15

Temas clave: Aguas, información, participación

Resumen:

La cuestión se plantea en el seno de un litigio entre una ONG ambiental austriaca (Protect) y la Autoridad del distrito de Gmünd, Austria, con motivo de la solicitud formulada por dicha ONG para que se le reconociera la condición de parte en un procedimiento relativo a una solicitud de renovación de la autorización concedida con arreglo a la normativa de aguas en relación a una solicitud de renovación de la autorización relativa a una instalación de fabricación de nieve, perteneciente a una estación de esquí, en la que existe una balsa que se abastece con agua captada del Einsiedlbach, un río que discurre enteramente por Austria.

La ONG (Protect), alegó que el proyecto en cuestión tendría importantes repercusiones en zonas protegidas en el sentido de la Directiva 92/43, en particular por los ruidos que producen las instalaciones de fabricación de nieve, y que causaría perjuicios considerables a algunas especies protegidas cuyos hábitats ya están amenazados por las instalaciones existentes, perjuicios que, por otra parte, ya han causado la desaparición de algunas de tales especies en dichas zonas.

Pese a ello, la Autoridad del distrito de Gmünd resolvió, mediante decisión de 4 de noviembre de 2013, conceder la autorización solicitada por la empresa y rechazó la solicitud y las alegaciones de la ONG basándose en que ésta no había invocado la lesión de ningún derecho protegido en virtud de la normativa sobre el agua y, en consecuencia, no podía obtener la condición de parte en el procedimiento.

Protect decidió recurrir la resolución pero mediante sentencia de 30 de enero de 2015, el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Austria meridional, desestimó el recurso basándose en que la ONG había perdido su condición de parte en el procedimiento, toda vez que no había alegado ningún derecho protegido en virtud de la normativa sobre el agua durante el procedimiento administrativo o, a más tardar, durante la audiencia, y en que, además, el Convenio de Aarhus no es directamente aplicable en el Derecho interno.

La ONG (Protect) recurrió en casación alegando que Convenio de Aarhus le otorgan la condición de parte en los procedimientos seguidos con arreglo a la normativa sobre las

aguas, y que tiene un interés jurídico en el cumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente, en particular las contenidas en la Directiva 2000/60, que son, a su juicio, en gran medida contrarias al proyecto en cuestión en el litigio principal.

A la vista del proceso, el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Austria, planteó las siguientes cuestiones:

1. ¿En un procedimiento que no está sujeto a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente confieren el artículo 4 de la Directiva 2000/60, o esta Directiva en su conjunto, derechos a una organización de defensa del medio ambiente para la protección de los cuales el artículo 9, apartado 3, del [Convenio de Aarhus] garantiza a dicha organización el acceso a los procedimientos administrativos o judiciales?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

2. ¿Exigen las disposiciones del Convenio de Aarhus que dichos derechos se puedan hacer valer ya en el procedimiento ante la autoridad administrativa, o basta con la posibilidad de recabar la tutela judicial contra la resolución de la autoridad administrativa?
3. ¿Es lícito que una norma nacional relativa a los procedimientos obligue a las organizaciones de defensa del medio ambiente —así como a otras partes— a formular sus alegaciones en plazo ya en el procedimiento ante las autoridades administrativas, y no solamente en el recurso ante el tribunal contencioso-administrativo, so pena de perder su condición de parte y no poder tampoco interponer el referido recurso ante el tribunal contencioso-administrativo?»

Destacamos los siguientes extractos:

Sobre la primera cuestión prejudicial

34. Pues bien, sería incompatible con el efecto imperativo que el artículo 288 TFUE reconoce a las Directivas excluir a priori que los interesados puedan invocar las obligaciones que éstas imponen. El efecto útil de la Directiva 2000/60 y su finalidad de protección del medio ambiente, recordada en el apartado anterior, requieren que los particulares o, en su caso, una organización de defensa del medio ambiente legalmente constituida, puedan invocarla ante los tribunales nacionales y que éstos puedan tomar dicha Directiva en consideración como elemento del Derecho de la Unión con objeto de controlar, en particular, si la autoridad nacional que expidió una autorización para un proyecto con posibles repercusiones sobre el estado de las aguas cumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 4 de la referida Directiva, en especial la de prevenir el deterioro de las masas de agua, y respetó así los límites del margen de apreciación que dicha disposición confiere a las autoridades nacionales competentes (véanse, por analogía, las sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek, C-237/07, apartado 37, y de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, apartado 44).

A este respecto, debe recordarse que, cuando un Estado miembro establece normas de Derecho procesal aplicables a los recursos a los que se refiere el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, y relativas a los derechos conferidos por el artículo 4 de la Directiva 2000/60 a las organizaciones de defensa del medio ambiente con el fin de controlar las decisiones de las autoridades nacionales competentes a la luz de las obligaciones que les incumben en virtud de dicho artículo, ese Estado miembro da cumplimiento a una obligación resultante del referido artículo y debe considerarse, por consiguiente, que aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), lo que implica que la Carta es aplicable (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, apartado 52).

45. Es cierto que sólo «los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por [el] derecho interno» son titulares de los derechos contemplados en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, de modo que esta disposición, en cuanto tal, carece de efecto directo en el Derecho de la Unión. Pero también es cierto que dicha disposición, en relación con el artículo 47 de la Carta, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión, en particular de las disposiciones del Derecho medioambiental (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, apartados 45 y 51).

46. Ahora bien, como ha señalado también, en esencia, la Abogado General en los puntos 89 y 90 de sus conclusiones, el derecho de recurso previsto en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus resultaría privado de todo efecto útil, e incluso de su propia esencia, si, como consecuencia de la imposición de tales criterios, se negara todo derecho de recurso a determinadas categorías de «miembros del público», en especial a los «miembros del público interesado», como las organizaciones de defensa del medio ambiente que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus.

47. La imposición de los referidos criterios no puede privar a las organizaciones de defensa del medio ambiente de la posibilidad de instar el control del respeto de las normas del Derecho medioambiental de la Unión, toda vez que, además, tales normas se orientan en la mayoría de los casos a la protección del interés general y no a la mera protección de los intereses de los particulares de manera individual y que dichas organizaciones tienen como misión defender el interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, apartado 46).

51. De estos elementos del Derecho nacional parece poder deducirse que, con arreglo al ordenamiento jurídico austriaco, una organización de defensa del medio ambiente no puede, aunque reúna los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus para estar comprendida en el concepto de «público interesado», interponer un recurso ante los tribunales nacionales con el fin de impugnar una decisión de autorización de un proyecto que puede ser contraria a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua que ha impuesto el artículo 4 de la Directiva 2000/60, porque no tiene reconocida la condición de parte en el procedimiento seguido con arreglo a la normativa sobre las aguas.

52. De este modo, al negar a las organizaciones de defensa del medio ambiente el derecho de recurso contra una decisión de autorización de esa naturaleza, la normativa procedimental nacional de que se trata es contraria a las exigencias que se derivan del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta.

54. En relación con este último extremo, procede recordar que corresponde al órgano jurisdiccional remitente interpretar, en la medida de lo posible, el régimen procesal de los requisitos necesarios para interponer un recurso de manera conforme tanto con los objetivos del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus como con el objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión, a fin de permitir a una organización de defensa del medio ambiente como Protect impugnar ante los tribunales una decisión adoptada al término de un procedimiento administrativo que puede ser contraria al Derecho medioambiental de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, apartado 52).

57. En efecto, sería incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho de la Unión toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica, legislativa, administrativa o judicial, que redujese la eficacia del Derecho de la Unión al negar al juez competente para aplicarlo la facultad de hacer, en el mismo momento de esa aplicación, todo lo necesario para excluir las disposiciones legislativas nacionales que pudiesen constituir un obstáculo a la plena eficacia de las normas de la Unión (véanse, en particular, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, apartado 22, y de 5 de abril de 2016, PFE, C-689/13, apartado 41 y jurisprudencia citada).

58. Por cuanto antecede, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que una organización de defensa del medio ambiente legalmente constituida y que opera de conformidad con las exigencias prescritas por el Derecho nacional debe tener la posibilidad de impugnar ante los tribunales una decisión de autorización de un proyecto que pueda ser contraria a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua impuesta por el artículo 4 de la Directiva 2000/60.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

60. De la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial se infiere que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que una organización de defensa del medio ambiente como Protect debe tener la posibilidad de impugnar ante los tribunales una decisión de autorización de un proyecto que pueda ser contraria a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua impuesta por el artículo 4 de la Directiva 2000/60.

61. Ahora bien, la cuestión de si el Convenio de Aarhus confiere además a Protect un derecho de participación en el procedimiento administrativo de autorización a fin de poder invocar en este procedimiento, en su caso, una infracción del artículo 4 de la Directiva 2000/60, es una cuestión distinta que debe ser examinada exclusivamente a la luz de lo dispuesto en el artículo 6 de aquel Convenio, disposición que forma parte del Derecho de

la Unión, como ha recordado el Tribunal de Justicia (sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, apartado 45).

68. Si bien el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en cuanto tal, no exige a un Estado miembro que confiera un derecho de participación, como parte del procedimiento, en un procedimiento administrativo de autorización como el debatido en el asunto principal, tal postulado deja de ser válido si, con arreglo al Derecho nacional aplicable, la obtención de la condición de parte es un requisito que debe cumplirse ineludiblemente para poder interponer un recurso contra la decisión adoptada al término de dicho procedimiento.

69. En efecto, si el Derecho nacional establece un vínculo entre la condición de parte en el procedimiento administrativo y el derecho a un recurso judicial, no puede denegarse tal condición, so pena de privar al derecho de recurso de todo efecto útil, e incluso de su propia esencia, lo cual sería contrario al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta.

70. Pues bien, de las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se deduce que el Derecho austriaco establece tal vínculo.

78. A este respecto, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que, si se hubiera reconocido a Protect la condición de parte en el procedimiento, ello le habría permitido participar activamente en el proceso de toma de decisiones, exponiendo en mayor medida y de manera más pertinente sus razones acerca del riesgo que el proyecto propuesto implicaba para el medio ambiente, en particular el relativo a las repercusiones de ese proyecto sobre el estado de las aguas, y presentando esas razones en forma de unas alegaciones que deberían haber sido tomadas en consideración por las autoridades competentes antes de la autorización y de la realización del proyecto.

79. Esa participación activa de Protect como organización de defensa del medio ambiente legalmente constituida y que opera de conformidad con las exigencias prescritas por el Derecho nacional aplicable era tanto más importante cuanto que solamente organizaciones de tales características se orientan a la protección del interés general y no a la mera protección de los intereses de los particulares de manera individual.

80. En tales circunstancias, corresponde al órgano jurisdiccional remitente interpretar, en la medida de lo posible, el régimen procedimental en cuestión, en particular la norma general del artículo 8 de la AVG, en un sentido acorde con el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2000/60, a fin de permitir a una organización de defensa del medio ambiente como Protect participar, en condición de parte en el procedimiento, en un procedimiento administrativo de autorización como el debatido en el asunto principal seguido en aplicación de dicha Directiva (véase, por analogía, la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, apartado 52).

81. A la vista de las anteriores consideraciones, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, el artículo 47 de la Carta y el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2000/60 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa procedimental nacional que, en una situación como la del asunto principal, no reconoce a las organizaciones de defensa del medio ambiente el

derecho a participar, como partes en el procedimiento, en un procedimiento de autorización seguido en aplicación de la Directiva 2000/60, y que concede el derecho de recurso contra las decisiones adoptadas al término de dicho procedimiento únicamente a las personas que tengan tal condición.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

86. En cuanto al fondo de la tercera cuestión prejudicial, es necesario recordar que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus establece expresamente que los recursos a los que se refiere dicha disposición pueden estar sujetos a «criterios», lo que significa que, en principio, los Estados miembros pueden aprobar normas de tipo procedimental relativas a los requisitos necesarios para interponer tales recursos, en virtud de la facultad de apreciación que les ha sido conferida a los expresados efectos.

87. En ese contexto, ha de recordarse, sin embargo, que, a la hora de definir la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguarda de los derechos conferidos por la Directiva 2000/60, los Estados miembros deben garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, consagrado en el artículo 47 de la Carta, que constituye una reafirmación del principio de tutela judicial efectiva (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 27 de septiembre de 2017, Puškár, C-73/16, apartado 59 y jurisprudencia citada).

88. Ahora bien, en principio, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus no se opone a una norma de preclusión como la del artículo 42 de la AVG, que impone la obligación de un ejercicio efectivo del derecho, reconocido en virtud de la condición de parte en el procedimiento, de formular alegaciones sobre el respeto de las normas pertinentes del ordenamiento jurídico medioambiental ya en la fase administrativa, toda vez que tal norma puede facilitar que los puntos controvertidos sean identificados con mayor rapidez y, en su caso, se resuelvan durante el procedimiento administrativo de suerte que ya no sea necesario un recurso judicial.

89. De este modo, tal norma de preclusión puede contribuir al objetivo del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, expresado en el decimoctavo considerando de éste, de instaurar mecanismos judiciales eficaces, y también parece avenirse con el artículo 9, apartado 4, del mismo Convenio, que exige que los procedimientos a que se refiere, en particular, el artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio, ofrezcan recursos «suficientes y efectivos», y que dichos procedimientos sean «equitativos».

94. A este respecto, difícilmente puede reprocharse a Protect no haber impedido la aplicación de la norma de preclusión del artículo 42 de la AVG mediante el ejercicio, ya en la fase del procedimiento administrativo, del derecho, que confiere la condición de parte en el procedimiento, de formular alegaciones basadas en una infracción de la normativa sobre las aguas por la que se transpuso la Directiva 2000/60 al Derecho interno.

95. En efecto, dicha organización solicitó a las autoridades competentes que se le reconociera la condición de parte en el procedimiento, pero se denegó su solicitud principalmente porque el artículo 102, apartado 1, de la WRG no proporciona la necesaria base jurídica para ello. En consecuencia, la mencionada organización tuvo que participar en el procedimiento administrativo en condición de «persona interesada» en el sentido del

artículo 102, apartado 2, de la WRG, disposición que, conforme al artículo 102, apartado 3, de la WRG, no le confería el derecho a formular alegaciones que debieran ser tenidas en cuenta por las autoridades antes de adoptar una decisión sobre la solicitud de autorización.

96. Por lo tanto, a la vista de la normativa nacional procedimental aplicable, parece que el reproche de no haber formulado alegaciones en plazo para evitar la aplicación de la norma de preclusión del artículo 42 de la AVG equivale a exigir a esas organizaciones que cumplan una obligación que, de entrada, no pueden cumplir. Pues bien, *impossibilium nulla obligatio* est.

98. Sin perjuicio de la verificación que efectúe el órgano jurisdiccional remitente, cabe concluir, por consiguiente, que, en una situación provocada por la normativa nacional procedimental aplicable que es, cuando menos, equívoca, la imposición a Protect de la norma de preclusión establecida en el artículo 42 de la AVG, que conlleva la pérdida tanto de la condición de parte en el procedimiento administrativo de autorización en cuestión como del derecho a interponer un recurso contra la decisión adoptada al término de dicho procedimiento, puede restringir excesivamente el derecho a un recurso judicial que se pretende salvaguardar con el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta, para la protección de los derechos conferidos en el artículo 4 de la Directiva 2000/60.

101. Por cuanto antecede, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que, sin perjuicio de la verificación que efectúe el órgano jurisdiccional remitente en relación con los elementos de hecho y de Derecho nacional pertinentes, el artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, en una situación como la del asunto principal, se imponga a una organización de defensa del medio ambiente una norma procedimental nacional, de efectos preclusivos, en virtud de la cual una persona pierde la condición de parte en el procedimiento y no puede, por consiguiente, interponer un recurso contra la decisión adoptada al término de ese procedimiento si no presentó sus alegaciones en plazo durante el procedimiento administrativo y, a más tardar, en la fase oral de dicho procedimiento.


Comentario del autor:

Extraordinaria sentencia en la que el TJUE hace una clara interpretación pro actione y pro defensa de la legitimación y participación de las ONGs ambientales en los procesos relativos a autorizaciones de proyectos que tengan una incidencia sobre el medio ambiente, tanto para participar como parte interesada como para reconocer la posibilidad de recurso en vía administrativa como judicial a la luz del Convenio de Aarhus y del Derecho ambiental de la Unión. Así, lanza un claro mensaje de la incompatibilidad de la regulación austriaca invocada, afirmando que una ONG que opera de conformidad con las exigencias prescritas por el Derecho nacional debe tener la posibilidad de impugnar ante los tribunales una decisión de autorización de un proyecto que pueda ser contraria a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua de acuerdo con la Directiva “marco”.

Del mismo modo, es contraria al Derecho de la Unión la norma que no reconoce a las ONG ambientales el derecho a participar, como partes en el procedimiento, en un procedimiento de autorización seguido en aplicación de la Directiva 2000/60, y que concede el derecho de recurso contra las decisiones adoptadas al término de dicho



procedimiento únicamente a las personas que tengan tal condición, al igual que se le imponga una norma procedimental nacional, de efectos preclusivos, en virtud de la cual pierda la condición de parte en el procedimiento y no pueda, por tanto, interponer un recurso contra la decisión adoptada si no presentó sus alegaciones en plazo durante el procedimiento administrativo y, a más tardar, en la fase oral de dicho procedimiento.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Sexta\), de 18 de enero de 2018, asunto C-58/17, por el que se resuelve una cuestión prejudicial en relación con la interpretación de la Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión](#)

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

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-58/17

Temas clave: derechos de emisión, asignación gratuita, subinstalación con emisiones de proceso, carbono parcialmente oxidado en estado líquido

Resumen:

La cuestión prejudicial planteada por el órgano judicial alemán, se produce en el contexto de un litigio entre INEOS GmbH y la República Federal de Alemania, representada por su Agencia Federal de Medioambiente, en relación a la solicitud de INEOS de asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero por lo que respecta a las emisiones derivadas de la combustión de carbono parcialmente oxidado procedente de residuos líquidos.

En concreto, la empresa INEOS explota un complejo petroquímico con diversas instalaciones para la fabricación de productos químicos orgánicos, en el que se integra una central térmica industrial destinada a abastecer el complejo con el vapor generado por la combustión, entre otros, de residuos líquidos y gaseosos, subproductos de la fabricación de productos químicos del complejo.

INEOS solicitó a la Oficina Alemana de Comercio de Derechos de Emisión la asignación gratuita de derechos de emisión en virtud del artículo 9, apartado 1, de la Ley sobre el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para el período de comercio 2013-2020, en relación a una subinstalación con emisiones de proceso derivadas de la combustión de carbono parcialmente oxidado producido como resultado de la síntesis de productos químicos, en la que el material que contiene carbono participa en la reacción, pero para una finalidad primaria distinta de la generación de calor. Mediante resolución de 19 de febrero de 2014, la Oficina Alemana de Comercio de Derechos de Emisión denegó la asignación gratuita de derechos de emisión para las emisiones de proceso derivadas de la combustión de residuos líquidos, porque el artículo 2, punto 29, letra c), del ZuV 2020 sólo se aplica a los residuos gaseosos.

Dentro del consiguiente litigio, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín decidió plantear al Tribunal de Justicia cuestión prejudicial relativa a si debe interpretarse la Decisión 2011/278, en el sentido de que la definición de “subinstalación con emisiones de proceso” del artículo 3, letra h), de dicha Decisión presupone el estado gaseoso del carbono

parcialmente oxidado, o comprende también el carbono parcialmente oxidado en estado líquido.

Destacamos los siguientes extractos:

28. Como se desprende del artículo 10, apartados 1 y 2, de la Decisión 2011/278, los Estados miembros calculan la cantidad anual preliminar de derechos de emisión gratuitos que deben asignarse multiplicando esas referencias por el nivel de actividad histórica de cada subinstalación. A estos efectos, deben distinguir, conforme al artículo 6 de la citada Decisión, las subinstalaciones en función de su actividad, para poder determinar si procede aplicar una «referencia de producto», una «referencia de calor» o una «referencia de combustible», o bien un factor específico para las «subinstalaciones con emisiones de proceso» (sentencia de 8 de septiembre de 2016, Borealis y otros, C-180/15, apartado 61).

29. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha señalado que las definiciones, que figuran en el artículo 3 de la Decisión 2011/178, de las subinstalaciones con referencia de producto, con referencia de calor, con referencia de combustible y con emisiones de proceso se excluyen mutuamente (sentencia de 8 de septiembre de 2016, Borealis y otros, C-180/15, apartado 62).

32. En el presente asunto es preciso determinar si las emisiones generadas por la combustión de carbono parcialmente oxidado procedente de residuos líquidos pueden ser tomadas en consideración como emisiones de proceso en el sentido del artículo 3, letra h), inciso iv), de la Decisión 2011/278 a efectos de la asignación gratuita, en virtud del artículo 10 de dicha Decisión, de derechos de emisión.

33. A este respecto, debe señalarse que el artículo 3, letra h), inciso iv), de la Decisión 2011/278 define el concepto de «subinstalación con emisiones de procesos» en el sentido de que incluye las «emisiones [...] derivadas de la combustión de carbono parcialmente oxidado producido como resultado de [...] la síntesis de productos químicos, cuando el material que contiene carbono participa en la reacción, para una finalidad primaria distinta de la generación de calor», «a condición de que se deduzcan las emisiones que habría generado la combustión de una cantidad de gas natural equivalente al contenido energético utilizable desde el punto de vista técnico del carbono parcialmente oxidado objeto de la combustión».

34. Como han señalado acertadamente el Gobierno alemán y la Comisión, este texto no aporta una indicación determinante del estado físico que debe tener el «carbono parcialmente oxidado» al que se refiere dicha disposición para que las emisiones derivadas de la combustión de éste puedan ser tomadas en consideración como emisiones de proceso a efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión.

36. Por lo que respecta, en primer lugar, a la estructura general de la Directiva 2003/87 y de la Decisión 2011/87, es preciso señalar, antes de nada, que la toma en consideración de las emisiones derivadas de la combustión de carbono parcialmente oxidado se inserta, como se deduce ya de los apartados 25 a 31 de la presente sentencia, en un régimen específico en un doble aspecto, dado que se lleva a cabo, por una parte, para aplicar las normas transitorias en materia de asignación gratuita de derechos de emisión y, por otra parte, en el contexto del último enfoque «alternativo», que es el de las emisiones de proceso. Por consiguiente, el

artículo 3, letra h), inciso iv), de la Decisión 2011/278 no puede ser objeto de interpretación amplia [véase, por analogía, la sentencia de 7 de abril de 2016, Holcim (Romania)/Comisión, C-556/14 P, apartado 48].

37. Además, debe señalarse que tanto la Directiva 2003/87, en particular su artículo 10 bis, apartado 1, párrafo tercero, y el considerando 23 de la Directiva 2009/29, como la Decisión 2011/278, en particular sus considerandos 1, 8 y 32, sólo hacen referencia a la recuperación energética eficaz, en cuanto objetivo perseguido por los métodos de asignación gratuita de derechos de emisión, en relación exclusivamente con los gases residuales.

39. Así, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las referencias de producto tienen en cuenta la recuperación energética eficaz de gases residuales y las emisiones relativas a su uso, y que, con este fin, para la determinación de los valores de las referencias de los productos cuya producción genera gases residuales se ha tomado en consideración en gran medida el contenido de carbono de estos gases residuales (sentencias de 8 de septiembre de 2016, Borealis y otros, C-180/15, apartado 48, y de 26 de octubre de 2016, Yara Suomi y otros, C-506/14, apartado 40).

42. Pues bien, es preciso hacer constar que ninguna disposición de la Directiva 2003/87 ni de la Decisión 2011/278 hace referencia, en cambio, a la recuperación energética eficaz por lo que respecta a la utilización de residuos líquidos que contienen carbono parcialmente oxidado.

46. (...) como se desprende de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia, los gases residuales resultantes de la producción industrial no pueden ser almacenados, de modo que, si no se queman, se liberan a la atmósfera y, por tanto, desprenden necesariamente en ella los gases de efecto invernadero que contienen. Pues bien, no se discute que la combustión de tales gases residuales conduce, como regla general, a una reducción de estas emisiones de gases de efecto invernadero.

47. En cambio, no se ha rebatido que los residuos líquidos, por su parte, no generan gases de efecto invernadero más que, en su caso, en cantidades ínfimas. Como subraya la propia INEOS, es la combustión de tales residuos líquidos —y no los residuos líquidos en sí— la que genera emisiones de gases de efecto invernadero hacia la atmósfera. Ahora bien, estas emisiones pueden evitarse si se recurre, en particular, a procedimientos de separación o de procesamiento de residuos.

48. Por consiguiente, a diferencia de lo que ocurre con la combustión de gases residuales, la combustión de residuos líquidos incrementa las emisiones de gases de efecto invernadero.

49. En estas circunstancias, si bien es plenamente conforme con los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/87 y la Decisión 2011/278 tomar en consideración las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por la combustión de gases residuales que contienen carbono parcialmente oxidado, habida cuenta de que tales emisiones son inevitables y de que la combustión de dichos gases residuales conduce con carácter general a una reducción de las referidas emisiones, sería contrario a tales objetivos, en cambio, tomar en consideración las emisiones de gases de efecto invernadero generados por la combustión de residuos líquidos que contienen carbono parcialmente oxidado, dado que tal toma en


consideración provocaría un incremento de las citadas emisiones cuando, en realidad, éstas son evitables.

50. Por consiguiente, tanto de la estructura general de la Directiva 2003/87 y de la Decisión 2011/278 como de los objetivos perseguidos por éstas resulta que las emisiones generadas por la combustión del carbono parcialmente oxidado procedente de residuos líquidos no pueden ser tomadas en consideración como emisiones de proceso en el sentido del artículo 3, letra h), inciso iv), de la Decisión 2011/278 para la asignación gratuita de derechos de emisión en virtud del artículo 10 de la referida Decisión.

51. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 3, letra h), de la Decisión 2011/278 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que excluye del concepto de «subinstalación con emisiones de proceso», tal como se define en dicha disposición, las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la combustión de carbono parcialmente oxidado en estado líquido.

Comentario del autor:

Tras las consideraciones técnicas tenidas en cuenta por el TJUE con base en las que se demuestra a las claras que sería contrario a los objetivos de reducción de emisiones tomar en consideración las emisiones generadas por la combustión de residuos líquidos que contienen carbono parcialmente oxidado, porque provocaría un incremento de las citadas emisiones cuando, en realidad, éstas son evitables, el TJUE afirma que la Decisión 2011/278 no se opone a la normativa alemana que excluye del concepto de “subinstalación con emisiones de proceso”, las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la combustión de carbono parcialmente oxidado en estado líquido.

Documento adjunto: 

Tribunal Constitucional (TC)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de febrero de 2018

[Sentencia 143/2017 del Pleno del Tribunal Constitucional de 14 de diciembre de 2017 \(Ponente: Encarnación Roca Trías\)](#)

Autor: Fernando López Pérez, Investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE núm. 15, de 17 de enero de 2018

Temas Clave: Instrumentos de planificación; Planeamiento urbanístico; Rehabilitación y regeneración urbana; Urbanismo

Resumen:

El Pleno del Tribunal Constitucional analiza el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña a través del cual impugna los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, y 15, la disposición transitoria primera, el apartado quinto de la disposición final duodécima -en cuanto da nueva redacción a los apartados séptimo y octavo del artículo 9 de la Ley de suelo (texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)- y la disposición final decimoctava de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Todo ello por considerar que estos preceptos no encontrarían cobertura en los títulos competenciales que asisten al Estado, por lo que se estarían vulnerando las competencias autonómicas en materia de urbanismo, vivienda y procedimiento administrativo.

Con carácter previo al análisis del fondo del asunto, resulta necesario puntualizar que tras la impugnación de estos preceptos, se aprobó el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, actualmente en vigor, y que ha derogado todos los preceptos ahora recurridos.

No obstante, recuerda el Tribunal Constitucional -F. 1º- que los preceptos impugnados referidos a la Ley 8/2013 se han incorporado al Real Decreto Legislativo 7/2015, por lo que decide continuar con el enjuiciamiento de los preceptos al no haberse perdido el objeto del recurso de inconstitucionalidad, “debiendo proyectarse lo que sobre el mismo se resuelva a los equivalentes preceptos del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana que los reproducen”. Excepción hecha de los artículos 5 y 13.2.b) que desaparecen en el nuevo texto refundido, por lo que respecto de éstos el proceso ha perdido su objeto.

Dicho lo cual, y tras el análisis que efectúa el Tribunal Constitucional acerca de las competencias en materia de urbanismo, vivienda o procedimiento administrativo, y su reparto entre el Estado y las Comunidades Autónomas -F. 2º-, se procede a analizar la impugnación de los diferentes preceptos:

a) Se alega, en primer lugar, la inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley 8/2013 y, por conexión con éste, de los artículos 5 y 6, la disposición transitoria primera y la disposición

final decimoctava, por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente en materia de urbanismo y vivienda.

Este artículo 4 regula el denominado Informe de Evaluación de Edificios, a fin de acreditar la situación en la que se encuentran los edificios residenciales de vivienda colectiva en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos.

Según se indica a continuación en este artículo 4, dicho Informe debía contener los siguientes extremos:

- (i) La evaluación del estado de conservación del edificio.
- (ii) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.
- (iii) La certificación de la eficiencia energética del edificio.

Al margen, se establecían otras consideraciones, como su periodicidad mínima de diez años, o la obligación de remitir una copia del mismo al organismo que determine la Comunidad Autónoma, con el fin de que dicha información forme parte de un Registro integrado único.

Por su parte, la disposición transitoria primera establecía la obligación de disponer del Informe en una serie de edificios (para los de tipología residencial colectiva en el plazo de cinco años desde que adquieran una antigüedad de cincuenta, y otros supuestos).

A tenor de esta disposición transitoria primera, entiende el Tribunal Constitucional -F. 3º- que la exigencia del informe no depende de lo que determinen las Administraciones competentes en materia urbanística y vivienda, sino que se impone por el Estado directamente a los titulares de los edificios a los que se refiere la citada disposición transitoria, en los plazos en ella establecidos.

Además, para completar la impugnación del artículo 4, hay que tener en cuenta que el artículo 6 (también impugnado en este momento) “privatiza” la realización de estos Informes de Evaluación, en cuanto a que establece que el mismo “podrá ser suscrito tanto por los técnicos facultativos competentes como, en su caso, por las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con dichos técnicos”.

Entiende el Tribunal que a través de este precepto se estaría privatizando, siquiera indirectamente, la función pública de inspección y control para el ejercicio de las competencias urbanísticas de otras Administraciones.

A tenor de todo ello, y en el juicio de constitucionalidad que sobre este primer grupo de preceptos impugnados, entiende el Tribunal Constitucional que, de los tres extremos que

comprende el Informe de Evaluación de Edificios, el único que encontraría acomodo en competencias estatales sería el concerniente a la certificación de la eficiencia energética -ex artículo 149.1.23 de la Constitución-.

Por lo que respecta a los demás extremos, el Tribunal Constitucional no encuentra competencias estatales que sustenten su permanencia en el ordenamiento. De esta manera, anula el artículo 4 (excepción hecha de su apartado 1) y, por su carácter instrumental, el artículo 6, la disposición transitoria primera y la disposición final decimoctava. Declaración que se extiende, conforme he indicado más arriba, a los artículos 29, excepto su apartado primero, y 30, así como a la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana vigente (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

b) En segundo lugar (a partir del F. 9º) se impugnan los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 15, concerniente a las “actuaciones sobre medio urbano”.

Estos preceptos establecen el régimen jurídico de las actuaciones sobre el medio urbano, definiendo su objeto -artículo 7-, los sujetos obligados a costearlas -artículo 8-, la iniciativa de la ordenación y ejecución de las actuaciones según su tipo -artículo 9-, las reglas básicas para la ordenación y ejecución de las mismas -artículo 10-, el documento o memoria de viabilidad económica que deben incorporar los instrumentos de ordenación y ejecución -artículo 11-, los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones -artículo 12-, las formas de ejecución -artículo 13- y las facultades de los sujetos legitimados -artículo 15-.

Al respecto de este segundo grupo de preceptos impugnados, lo primero que descarta el Tribunal Constitucional es que, considerados de forma conjunta, estén amparados por la competencia estatal relativa a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” -artículo 149.1.23 de la Constitución- o la competencia referida a “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” -artículo 149.1.1 de la Constitución-.

No obstante, y ante la amplitud de lo regulado en estos preceptos, el Tribunal Constitucional procede a analizar cada uno de los concretos preceptos impugnados para comprobar si tienen o no cabida en algún título competencial estatal. De esta manera:

b.1) El artículo 7 define las actuaciones sobre el medio urbano (como aquéllas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, así como las actuaciones de regeneración y renovación urbanas).

Entiende al respecto de este precepto que se constituye como una directriz general de naturaleza económica dictada al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución, considerando, en consecuencia, el precepto conforme con la Constitución.

b.2) El artículo 8 regula los sujetos obligados a la realización de las obras comprendidas en las actuaciones a que se refiere el artículo 7 anterior. Y a este respecto entiende el Tribunal Constitucional que el precepto se encuentra amparado en títulos competenciales estatales -149.1.1) y 8)-.

b.3) En lo concerniente al artículo 9, este precepto regula -en el primer apartado- la iniciativa en la ordenación de las actuaciones, indicando que tal iniciativa para proponer la ordenación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas, podrá partir de las Administraciones Públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y los propietarios. Además, ya en el apartado 2 de este artículo 9, se dispone que las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética.

Al respecto del primer apartado, el Tribunal Constitucional entiende que “la regulación de la iniciativa de las Administraciones públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y los propietarios en la formulación de los planes de ordenación no invade las competencias autonómicas, siempre que se entienda que son las Comunidades Autónomas las que podrán regular para cada instrumento de ordenación cómo se articula esa posibilidad y que la alusión a las Administraciones públicas y entidades dependientes de las mismas, se refiere, por cuanto se trata de una facultad de iniciativa o propuesta, a aquellas distintas de la Administración urbanística” -F. 5º-.

Sin embargo, en lo que concierne al apartado 2, entiende el Tribunal Constitucional que desborda en su regulación los límites que para el Estado supone el respecto a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Siendo que “el Estado no se limita a dotar a las administraciones con competencias urbanísticas de instrumentos para que puedan, si lo estiman pertinente, acometer obras de rehabilitación, reforma y regeneración urbanas, sino que las obliga a llevarlas a cabo en esos supuestos, lo que supone un exceso en cuanto que vacía de contenido sus competencias en materia urbanística”. En consecuencia, concluye la inconstitucionalidad del apartado segundo del artículo 9 de la Ley 8/2013 (consecuencia que se extiende al artículo 4.4 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana -Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre - al ser reproducción de aquél).

b.4) El artículo 10 establece las reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones.

Al respecto de este extenso precepto, el Tribunal Constitucional anula el segundo párrafo del apartado 1 (referente a las actuaciones que no requieran de la alteración de la ordenación urbanística vigente), el apartado 2 (concerniente al contenido mínimo de los acuerdos administrativos que delimiten los ámbitos de actuaciones conjunta o aislada) y el inciso “o sujetos a cualquier otro régimen de protección” del apartado 5 (dedicado a introducir acotaciones para los inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección). Inconstitucionalidad que se extiende al artículo 24 (apartados 1, 2 y 6) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana -Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre - al ser reproducción de aquél.

Los motivos que sustentan esta declaración de inconstitucionalidad es que se estarían invadiendo las competencias autonómicas en materia de urbanismo y sobre el control de la edificación.

b.5) El artículo 11 regula la “Memoria de viabilidad económica”, instrumento tradicional en nuestro ordenamiento urbanístico, propugnando que la ordenación y ejecución de las actuaciones referidas requerirá la realización, con carácter previo, de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación y contendrá, al menos, una serie de elementos recogidos en los apartados a) a e).

Pues bien, salva el Tribunal Constitucional el primer párrafo del artículo, declarando sin embargo inconstitucionales los elementos mínimos -apartados a) a e)- con el que debe contar dicha Memoria, al entender que “la regulación de la materia se ha efectuado de una manera excesivamente detallada y agotadora, impidiendo así a la Comunidad Autónoma desplegar sus potestades normativas y sobrepasando las que corresponden al Estado conforme a nuestra doctrina”. Inconstitucionalidad que se extiende a las mismas letras del artículo 22.5 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana -Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre - al ser reproducción de aquél.

b.6) El artículo 12 regula los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones, indicando que dicha delimitación, una vez firme en vía administrativa, provoca los siguientes efectos:

(a) La declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante, además de aquellos otros que expresamente se deriven de lo dispuesto en la legislación aplicable.

(b) Legitima la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal que sean indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos para garantizar la accesibilidad universal.

(c) Marca el inicio de las actuaciones a realizar, de conformidad con la forma de gestión por la que haya optado la Administración actuante.

Además, ya en el apartado 2 de este artículo 12, se regula la afección real directa e inmediata de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras.

Pues bien, a este respecto, anula el Tribunal Constitucional el inciso «y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante» del artículo 12.1 a) y el artículo 12.1 c). Inconstitucionalidad que se extiende al mismo inciso del artículo 42.3 y al artículo 24.3 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana -Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre- al ser reproducción de aquél. Y ello en el entendimiento de que el Estado estaría sobrepasando los títulos competenciales bajo cuyo amparo había dictado estos preceptos (149.1.1 y 8).

b.7) El artículo 13, por su parte, regula las formas de ejecución de este tipo de actuaciones. De esta manera, el precepto -apartado 1- indica que las Administraciones Públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas, todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística.

Estableciendo, ya en el apartado 2, algunas reglas procedimentales relativas al uso de la expropiación (incluida la liberación) o la ejecución subsidiaria. Además, en el apartado 3 se establece la posibilidad de que la Administración decida si ejecuta las obras directamente o si procede a su adjudicación por medio de la convocatoria de un concurso público, así como la posibilidad de suscribir convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento.

Al respecto, declara inconstitucionales el apartado 1 de este artículo 13; el inciso «asimismo, la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan» del artículo del apartado 2.a) de este artículo 13; y el apartado 3 del artículo 13.3, salvo el inciso «Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento». Inconstitucionalidad que se extiende a sus correlativos contenidos en el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana -Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre- al ser reproducción de aquél.

b.8) El artículo 15 regula las facultades de los sujetos legitimados disponiendo el apartado 1 que “podrán participar en la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y en las de regeneración y renovación urbanas, además de las Administraciones Públicas competentes, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de viviendas y las asociaciones administrativas constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, así como las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones y las asociaciones administrativas que se constituyan por ellos de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, en su defecto, por el artículo siguiente”.

El Tribunal Constitucional a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de este precepto, anula solamente el inciso final “o, en su defecto, por el artículo siguiente” de este apartado 1 del artículo 15. Inconstitucionalidad que se extiende al artículo 9.4 del texto refundido de

la Ley de suelo y rehabilitación urbana -Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre- al ser reproducción de aquél.

c) Por último, se impugna la disposición final duodécima que da nueva redacción a los apartados séptimo y octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo. En concreto (i) el inciso primero del apartado séptimo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo a cuyo tenor «todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial o urbanística». Y (ii) el apartado octavo: «Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen: a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación; b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta; c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes; d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público».

Al respecto de estos apartados, el Tribunal Constitucional anula el apartado 8.a), salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del apartado 8 d). Inconstitucionalidad que se extiende a sus correlativos contenidos en el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana -Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre- al ser reproducción de aquél.

Señalar por último que existe un voto particular emitido por un Magistrado (y al que se adhiere otro Magistrado), concerniente al artículo 15.1 antes citado.

Destacamos los siguientes extractos:

“De las tres evaluaciones que componen el informe de evaluación, sólo una, el certificado de eficiencia energética, tiene relación o incidencia directa en el medio ambiente y la energía, pues tiene un valor orientativo sobre la eficiencia energética y el cumplimiento de los compromisos de España con Europa en el horizonte 2020. De hecho, esta certificación está ya regulada por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, hoy vigente, dictado para la transposición de la Directiva 2002/91/CE. Así pues, son dos las materias, medio ambiente y energía, directamente afectadas por la certificación de la eficiencia energética.

La certificación de eficiencia energética que el informe de evaluación debe incorporar podría inscribirse en los títulos competenciales del artículo 149.1.23 –legislación básica sobre protección del medio ambiente– y 149.1.25 CE –bases del régimen energético–. Debe tenerse en cuenta que este Tribunal ya ha afirmado anteriormente el carácter básico, según el artículo 149.1.23 CE, de las normas estatales que persiguen la información y publicidad, en concreto, el carácter básico de un «[r]egistro único para todo el territorio español que centralice los datos sobre el sector con la doble función complementaria de información propia y publicidad para los demás» (STC 138/2013, de 6 de junio, FJ 3 y sentencias en ella citadas). Y si el Estado tiene competencia para regular la certificación de eficiencia energética, también la tiene para integrarla en el informe de evaluación, aunque su

alcance –valor informativo para las Administraciones y los ciudadanos en general, así como los obligados a realizarla– varíe, no como consecuencia de una nueva regulación de la certificación de la eficiencia energética, sino de las condiciones con que el informe de evaluación ha sido regulado en la ley impugnada.

Pero ni el título competencial del artículo 149.1.23 CE, ni el del artículo 149.1.25 CE amparan, dados sus contenidos, los otros dos aspectos del informe impugnado, esto es, la evaluación del estado de conservación del edificio y de las condiciones de accesibilidad. En definitiva, si bien la certificación de eficiencia energética está amparada por los títulos competenciales del artículo 149.1.23 y 25 CE, no lo están, sin embargo, las otras dos evaluaciones que el informe incorpora (así, STC 5/2016, FJ 4, respecto a la imposibilidad de incardinar en el artículo 149.1.23 CE la inspección técnica de edificios regulada en el Real Decreto-ley 8/2011).

[...]

En conclusión, salvo lo dispuesto en el artículo 4.1, el Estado no ostenta título competencial alguno que le permita imponer la evaluación del estado de conservación de los edificios y del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad que, junto a la certificación de eficiencia energética, integran el contenido del informe de evaluación de edificios en los términos y con el contenido previstos en la de la Ley 8/2013. Por tanto, salvo el artículo 4.1, el resto del artículo 4 de la Ley 8/2013 es inconstitucional, y también lo son, por su carácter instrumental de las previsiones del artículo 4 que se declaran inconstitucionales, el artículo 6, la disposición transitoria primera y la disposición final decimoctava. Declaración que, conforme se ha expuesto en el fundamento jurídico 1, se ha de extender a los artículos 29, excepto su apartado primero, y 30, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013 impugnados”.

“A la vista de la doctrina expuesta, debemos rechazar que la regulación del régimen jurídico de estas actuaciones sobre suelo urbano, derivada, tal y como señala la exposición de motivos, de la necesidad de ofrecer un marco normativo adecuado que permita rellenar las lagunas de unas legislaciones autonómicas que el legislador estatal entiende insuficientes para poder desarrollar las actuaciones sobre el suelo urbano, o la de eliminar los obstáculos legales que según su criterio éstas suponen, tenga por sí sola, una incidencia directa o conexión inmediata con la economía general. En definitiva, como recuerda la STC 5/2016, FJ 4, la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.13 CE «cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía (SSTC 61/1997, FJ 36; 112/2013, FJ 3, y 141/2014, FJ 5)».

Por similares razones, debemos rechazar, en contra de lo que afirma el Abogado del Estado, que la regulación de los preceptos impugnados esté amparada en su conjunto, por el título del artículo 149.1.1 CE, pues no se trata una regulación instrumental para la

definición de las condiciones básicas de igualdad del derecho de propiedad u otros derechos constitucionales, sino de conseguir mejorar el régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sobre el medio urbano que, como ha señalado el legislador, no han permitido una actuación adecuada sobre los cascos de las ciudades”.

“Para resolver las vulneraciones alegadas por la Comunidad Autónoma es necesario partir del contenido y finalidad de la regulación estatal, ya que son estas dos variables las que nos permitirán realizar el correcto encuadramiento competencial de los preceptos impugnados. Estos traen causa de las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana reguladas en los artículos 110 y 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo de economía sostenible, así como en los artículos 17 a 22 del Real Decreto ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, todos ellos derogados expresamente por la de la Ley 8/2013. Establecen el régimen jurídico de las actuaciones sobre el medio urbano: definen su objeto (art. 7), los sujetos obligados a costearlas (art. 8), la iniciativa de la ordenación y ejecución de las actuaciones según su tipo (art. 9), las reglas básicas para la ordenación y ejecución de las mismas (art. 10), el documento o memoria de viabilidad económica que deben incorporar los instrumentos de ordenación y ejecución (art. 11); los efectos de la delimitación de los ámbitos de gestión y ejecución de las actuaciones (art. 12) y las formas de ejecución (art. 13). Estos se completan con otros preceptos que no han sido impugnados, tales como las facultades de los sujetos legitimados (art. 14), la regulación de las asociaciones administrativas (art. 16), los convenios para la financiación de las actuaciones (art. 17) y las reglas de cooperación administrativa (art. 18).

En cuanto a su finalidad, debemos estar a los objetivos que según la exposición de motivos de la ley impugnada, se predicán de la regulación de este tipo de actuaciones. En primer lugar, dicha exposición de motivos viene a explicar que si bien los procesos de nueva urbanización han tenido respuesta adecuada en la legislación vigente, no existe un desarrollo en igual medida que permita sustentar las operaciones de rehabilitación y las de regeneración y renovación urbana en la que todavía persisten «obstáculos legales» que impiden su puesta en práctica o incluso su viabilidad técnica o económica, por lo que resulta necesario «generar un marco normativo idóneo para dichas operaciones, que no sólo llene las lagunas actualmente existentes, sino que remueva los obstáculos que las imposibiliten en la práctica y que propicie la generación de ingresos propios para hacer frente a las mismas». Por otra parte, y aunque no sean predicables en exclusiva de este tipo de actuaciones, sino de la ley en general, cabe reseñar, en segundo lugar, las siguientes finalidades: (i) potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas; (ii) ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción encontrando nuevos ámbitos en la rehabilitación edificatoria y regeneración urbana, y (iii) fomentar la calidad, sostenibilidad y la competitividad tanto en edificación como en suelo acercando el marco normativo nacional al marco europeo en lo que atañe a los objetivos de eficiencia, ahorro y lucha contra la pobreza energética”.

“A la vista del contenido y finalidad de los preceptos impugnados, cabe afirmar que la regulación de las actuaciones en suelo urbano se enmarca en la materia urbanística que comprende la intervención en la edificación y usos del suelo entre las que el texto

refundido de 1976 incluía las órdenes de ejecución o suspensión de obras y otros usos, así como en la reforma urbana que requiere del correspondiente instrumento de ordenación que contenga las determinaciones generales y/o pormenorizadas propias de los planes urbanísticos, y de la posterior gestión urbanística. La regulación de este tipo de operaciones afecta, en consecuencia, a técnicas e instrumentos estrictamente urbanísticos que, como tiene afirmado este Tribunal, forman parte de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Pero, de otro lado, de acuerdo con la disposición final decimonovena, todos los preceptos impugnados en este bloque habrían sido dictados al amparo del título genérico del artículo 149.1.13 CE. Además, los artículos 8 y 15 de la Ley 8/2013 lo habrían sido al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1, 16, 18, 23 y 25 CE; y los artículos 11 y 12 al amparo de los apartados octavo y decimotercero del artículo 149.1. CE.

Cabe señalar, en cuanto a la utilización por el Estado de concretas técnicas urbanísticas para el ejercicio de sus competencias, ya sea ex artículo 149.1.1 CE o 149.1.13 CE, lo que resulta predicable de cualesquiera otros títulos competenciales estatales, que este Tribunal tiene afirmado que aunque no le está permitido definir o predeterminar las técnicas urbanísticas que al legislador autonómico corresponde libremente arbitrar al configurar su modelo urbanístico y territorial, sí puede, sin embargo, aludir a conceptos y técnicas urbanísticas cuando lo haga en términos puramente instrumentales, necesarios para el ejercicio por el Estado de sus competencias. En otras palabras, lo que no cabe es que el Estado determine el régimen jurídico de estos instrumentos urbanísticos de manera que se impida al legislador autonómico que, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo, y ponderando las circunstancias y factores diversos de toda índole, pueda acudir a técnicas urbanísticas diversas (STC 61/1997, FJ 17, y STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 10). Finalmente, la remisión de la ley estatal a conceptos urbanísticos, ya en relación con el artículo 149.1.13 CE, fue admitida por este Tribunal al afirmar que podría proyectarse sobre el urbanismo, pero siempre que en el ejercicio de dicha competencia no se recurra a técnicas urbanísticas ni resulten vaciadas de contenido, o limitadas irrazonablemente, las correspondientes competencias autonómicas, lo que llevó a considerar en los casos de las SSTC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 12, y 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 2, que el Estado establecía un supuesto estrictamente urbanístico, al que anudaba un específico régimen jurídico, de modo que imponía una determinada consecuencia desplazando con ello la competencia autonómica en la materia”.

“A la vista de la doctrina expuesta, debemos rechazar que la regulación del régimen jurídico de estas actuaciones sobre suelo urbano, derivada, tal y como señala la exposición de motivos, de la necesidad de ofrecer un marco normativo adecuado que permita rellenar las lagunas de unas legislaciones autonómicas que el legislador estatal entiende insuficientes para poder desarrollar las actuaciones sobre el suelo urbano, o la de eliminar los obstáculos legales que según su criterio éstas suponen, tenga por sí sola, una incidencia directa o conexión inmediata con la economía general. En definitiva, como recuerda la STC 5/2016, FJ 4, la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.13 CE «cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía (SSTC 61/1997, FJ 36; 112/2013, FJ 3, y 141/2014, FJ 5)».

Por similares razones, debemos rechazar, en contra de lo que afirma el Abogado del Estado, que la regulación de los preceptos impugnados esté amparada en su conjunto, por el título del artículo 149.1.1 CE, pues no se trata una regulación instrumental para la definición de las condiciones básicas de igualdad del derecho de propiedad u otros derechos constitucionales, sino de conseguir mejorar el régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sobre el medio urbano que, como ha señalado el legislador, no han permitido una actuación adecuada sobre los cascos de las ciudades.


Todo ello, claro está, sin perjuicio de que, singularmente considerados, los concretos preceptos impugnados pudieran contener una directriz o principio básico o una medida ejecutiva que responda efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica y tenga una incidencia directa y significativa sobre la economía general, o establezcan las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y deberes, o ejerzan alguna otra competencia estatal. Es por ello que la conclusión a la que llegamos debe partir del análisis de cada uno de los concretos preceptos impugnados para ver si, individualmente considerados, tienen cabida en algún título competencial estatal, o si, por el contrario, se ha producido un desplazamiento de la competencia urbanística autonómica”.

Comentario del Autor:

El núcleo de la sentencia objeto de análisis incide en la regulación que se efectuó al respecto de las actuaciones sobre el medio urbano (que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, así como las actuaciones de regeneración y renovación urbanas), y el intrincado régimen jurídico para su desarrollo y ejecución.

Como ocurre en esta clase de pleitos ante el Tribunal Constitucional, los argumentos de una y otra parte pivotan en torno a la cuestión competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas, sin que la regulación material contenida (recurrida) sea objeto de discusión más allá de esta disputa competencial. No obstante, las declaraciones de inconstitucionalidad de algunos artículos o apartados, tienen una gran incidencia en el desarrollo actual de actuaciones urbanísticas.

Ciertamente, el “panorama” legislativo vigente en España en materia urbanística (17 leyes urbanísticas) convierte en un trabajo ímprobo el análisis de la incidencia de la sentencia en la regulación urbanística de cada Comunidad Autónoma. Habrá que estar atentos, entonces, a las posibles repercusiones que se deriven de este pronunciamiento del Tribunal Constitucional en futuras impugnaciones de instrumentos urbanísticos.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de febrero de 2018

[Sentencia 147/2017 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 14 de diciembre de 2017 \(Ponente: Antonio Narváez Rodríguez\)](#)

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

Fuente: BOE Núm. 15, de 17 de enero de 2018

Temas Clave: Montes; Incendios forestales; Restauración; Pastoreo; Infracciones y sanciones

Resumen:

Debo puntualizar que la sentencia objeto de comentario se remite a la fundamentación jurídica de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 132/2017, de 14 de noviembre de 2017 (Ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón) en orden a la argumentación esgrimida sobre el primer motivo de recurso, que coincide con el de este supuesto. Al efecto, es ahora la Defensora del Pueblo la que impugna la Ley de la Junta General del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal. Más concretamente, el apartado dos de su artículo 66 en lo que hace referencia a la compatibilidad del pastoreo con la regeneración de los montes incendiados y la eliminación de su acotamiento con excepción de los bosques o montes arbolados.

Este motivo ya ha sido objeto de comentario en esta Revista, por lo que me remito a su contenido <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-constitucional-asturias-montes-incendios-forestales/>

La novedad de este supuesto es que la Defensora del Pueblo también impugna las disposiciones transitorias primera y segunda de la citada Ley, en cuanto dejan sin efecto los acotamientos al pastoreo vigentes y ordenan el archivo de expedientes sancionadores, así como la revocación de las resoluciones sancionadoras que no hayan alcanzado firmeza, cuando aún la infracción podría persistir.

En relación con este motivo, el Letrado del Principado de Asturias alega que la infracción estatal relativa al pastoreo en zonas acotadas persiste en la ley autonómica. Otra cosa distinta es que ahora no sean acotables superficies que lo eran antes de la modificación y que, a resultas de ese cambio, el legislador autonómico decida extraer del ámbito sancionador consecuencias inmediatas del cambio, con el fin de asegurarse de que quienes estén pendientes de sanción firme por haber pastoreado en terrenos en los que antes no se podía pero ahora sí, no resulten finalmente sancionados.


El Pleno del Tribunal considera que ambas disposiciones transitorias son conformes con la Constitución. En este sentido, dice textualmente: “la pérdida de efecto de los acotamientos al pastoreo, vigentes a la entrada en vigor de la modificación llevada a cabo por la Ley 2/2017, a la que hace alusión la disposición transitoria primera, sólo se refiere a los

acotamientos existentes en los demás terrenos forestales y no en lo que atañe a los acotamientos en los bosques o montes arbolados incendiados, pues la norma autonómica que prohíbe el pastoreo se mantiene intacta para ellos”.

Tampoco se considera inconstitucional la decisión de archivar los expedientes sancionadores siempre que se interprete “que tal archivo revocación no se refiere a aquellos concretos expedientes y resoluciones que se vinculen al pastoreo en zonas acotadas por incendio forestal en las que subsista una prohibición, como es el caso de los bosques o montes arbolados incendiados, pues, en tales supuestos, es cierto que la infracción, recogida en la normativa autonómica y a la que se refiere, como hemos visto, la normativa básica estatal cuando alude a la tipificación de las infracciones, podría persistir”.

Comentario de la Autora:

Reitero que se trata de un comentario jurisprudencial complementario al de la sentencia de 14 de noviembre de 2017. El objeto de discusión se centra en las disposiciones transitorias relativas al archivo de expedientes sancionadores y revocación de resoluciones sancionadoras. Lo más sobresaliente es que como el legislador estatal ya no dice que los montes incendiados deban necesariamente acotarse al pastoreo, la infracción que contempla el artículo 67 j) de la ley estatal de montes en relación con el pastoreo o la permanencia de reses en los montes donde se encuentre prohibido o se realice en violación de las normas establecidas al efecto por el órgano forestal de la Comunidad Autónoma; solo entrará en juego cuando la propia Comunidad acote. En definitiva, si el legislador estatal ha confiado en las CCAA la decisión de prohibir o no el pastoreo mediante los correspondientes acotamientos, “la infracción estatal del pastoreo en zonas acotadas sólo se producirá si hay tal acotamiento”.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de febrero de 2018

[Sentencia 152/2017 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 21 de diciembre de 2017 \(Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos\)](#)

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

Fuente: BOE Núm. 15, de 17 de enero de 2018

Temas Clave: “Castor”; Decreto-ley; Extraordinaria y urgente necesidad; Concesión; Sismicidad; Hibernación de la instalación; Renuncia a la concesión; Compensación; Valor neto de la inversión; Leyes singulares; Suspensión de actividades; Sector de hidrocarburos

Resumen:

El Pleno del Tribunal examina en unidad de acto los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso frente al [Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre](#), por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares.

Con carácter previo se precisa el objeto de la resolución judicial con especial hincapié en la doctrina del Tribunal sobre la trascendencia que reviste la carga de alegar y probar por quien postula la declaración de inconstitucionalidad.

Contenido sintetizado del Real Decreto-ley impugnado:

La gran mayoría de sus preceptos se dirigen a hacer frente a la extraordinaria y urgente necesidad de atender a la compleja situación técnica existente en el almacenamiento subterráneo de gas natural “Castor”, una infraestructura singular, situada en el subsuelo del mar a 21 km aproximadamente de la costa; especialmente tras la renuncia a la concesión presentada por su titular, Escal UGS. S.L.

Antecedentes del proyecto “Castor”:

El Real Decreto 2056/1996, de 6 de septiembre, por el que se otorgó a la empresa España Canadá Resources, Inc., permiso de investigación de hidrocarburos en la zona C, subzona a), frente a las costas de Castellón y Tarragona.

La Orden ECO/3805/2003, de 17 de diciembre, por la que se acordó la cesión del permiso de investigación en favor de Escal-UGS, S.L., que a su vez fue prorrogado por un periodo de tres años a través de la Orden ITC/2631/2004, de 17 de julio.

La fase de explotación se inició con el Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo, que otorgó la concesión a la empresa Escal-UGS, S.L. A dicha entidad se le concedió autorización administrativa y reconocimiento de la utilidad pública de las instalaciones y servicios

necesarios para el desarrollo del proyecto, a través de la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 7 de junio de 2010.

La inyección de gas colchón se programó en varias fases. En las dos primeras de junio y agosto de 2013 no hubo incidencias, sin embargo, en la de septiembre se produjo una fase de sismicidad disparada que se sintió con gran intensidad, lo que originó una gran alarma social, que motivó la suspensión temporal de la operación de almacenamiento.

Se encargaron sendos informes al Instituto Geográfico Nacional y al Instituto Geológico y Minero de España que no permitieron emitir conclusiones definitivas sobre las posibles consecuencias de una vuelta a la operación, lo que dio lugar a la aprobación del Real Decreto-ley impugnado por el que se acordó la hibernación de la instalación.

Por su parte, en fecha el 31 de octubre de 2012, Escal-UGS, S.L. solicitó el inicio de los trámites para la inclusión del almacenamiento en el régimen retributivo del sistema gasista, que no fue resuelta por los acontecimientos sobrevenidos. El 18 de julio de 2014, esa misma mercantil formalizó ante el Ministerio de Industria, Energía y Turismo el ejercicio de su derecho a la renuncia de la concesión conforme a lo previsto en el artículo 14 del Real Decreto 855/2008, de 16 de mayo, a fin de recibir la correspondiente compensación por las inversiones efectuadas. El Decreto impugnado fija una indemnización a su favor de 1.350.729 miles de euros, que se corresponde con el valor neto de la inversión acometida en los términos del artículo 5.3 de la orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre, y que se debe abonar en un solo pago y en un plazo máximo de 35 días hábiles desde su entrada en vigor.

El abono de la citada cantidad corre a cargo de Enagás Transporte, S.A.U., a quien el Gobierno asigna la administración de las instalaciones. Mientras se prolongue la hibernación, Enagás es la encargada del mantenimiento de la instalación, de la elaboración de informes técnicos y, en su caso, de la realización de los trabajos de desmantelamiento. Como contrapartida, se le reconoce un derecho de cobro con cargo al sistema gasista durante treinta años a partir del año 2016, en anualidades constantes cada año y en compensación por las actividades que le vienen asignadas en calidad de administradora de la instalación.

Reproches de los actores contra el Real Decreto-ley:

-Contravención de los límites impuestos por el artículo 86.1 CE a los decretos-leyes al no concurrir el presupuesto habilitante exigido por la Constitución Española consistente en una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

-Se trata de una norma con rango de ley singular y autoaplicativa que merma el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 24.1 CE.

Aspectos más significativos de la doctrina constitucional para la resolución del caso:

El Pleno del Tribunal se pronuncia sobre los presupuestos que habilitan al Gobierno para la aprobación de normas con rango de ley provisionales, remarcando que la “extraordinaria y urgente necesidad” se configura como una excepción al procedimiento ordinario de

elaboración de leyes y, por tanto, sometida a determinados requisitos. En realidad, se trata de un límite jurídico.

Lo que el Tribunal lleva a cabo es un “control externo” de la norma, es decir, verifica, pero no sustituye al juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno. Su finalidad es comprobar si éste ha definido de forma razonada aquella situación de extraordinaria y urgente necesidad, como para precisar una norma con rango de ley, y, además, si existe una conexión coherente entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente.

Se sintetiza la doctrina constitucional sobre las leyes singulares efectuando una remisión a la STC 170/2016, de 6 de octubre. En tal sentido, diferencia dos modalidades de leyes singulares, las autoaplicativas que define como aquellas “leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto”, o también como “aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación”. Junto con estas, existen las leyes singulares no autoaplicativas que, a su vez, comprenden dos categorías, las de “destinatario único” o de “de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida y las dictadas “en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional”.

Razones expuestas en el preámbulo del Real Decreto-ley impugnado y en el debate parlamentario de convalidación celebrado por el Pleno del Congreso de los diputados el día 16 de octubre de 2014, para acreditar que concurre el presupuesto habilitante legitimador para su aprobación:

En primer lugar, se resume la evolución del proyecto hasta llegar al Real Decreto-ley 13/2014 que procede a extinguir la concesión de explotación de la instalación “Castor”; consolida la suspensión de la operación en el almacenamiento mediante su hibernación; y se impone a Enagás Transporte S.A.U., adjudicataria de la instalación, la obligación de pago en favor de Escal UGS, S.L., de 1.350.729 miles de euros.

Mención especial merece la hibernación de la instalación, por cuanto permite su explotación siempre que se realicen los estudios técnicos necesarios. De esta manera, se mantiene el interés estratégico del almacenamiento subterráneo, su utilidad pública y la imputación de los costes e ingresos al sistema gasista. Asimismo, siguiendo el Preámbulo del Real Decreto-ley impugnado, la hibernación implica un régimen jurídico y económico específico no contemplado de forma expresa en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos, ni en su normativa de desarrollo.

Del discurso del Ministro del ramo correspondiente a lo largo del debate de convalidación, se destacan una serie de aspectos, entre los que figuran la reintegración al dominio público del derecho de uso de la estructura geológica del almacenamiento subterráneo y la cláusula sobre exigencia de futuras responsabilidades a Escal, UGS, S.L., o bien por vicios y defectos en la construcción, o bien por acciones u omisiones de todo tipo durante el tiempo de vigencia de la concesión. Se añaden las medidas relacionadas con el pago de la compensación a la concesionaria.

Examen de la concurrencia del presupuesto habilitante.

-Hibernación de las instalaciones (artículo 1): de conformidad con este precepto, durante la hibernación no se realizará ninguna inyección o extracción de gas natural, salvo la excepción contemplada en su segundo párrafo. A juicio de los recurrentes, la decisión de hibernación no aporta nada nuevo a la suspensión de las actividades ya acordada en resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 26 de septiembre de 2013, prorrogada posteriormente.

En primer lugar, el Pleno del Tribunal constata la inexistencia de una regulación legal de esta figura, aunque su aprobación esté contemplada en alguna norma sectorial. A su juicio, no debe confundirse una medida provisional, como es la suspensión de actividades, con la hibernación de las instalaciones, que supone un cierre temporal en términos tales que permitan su reapertura. Estas dos circunstancias conducen al Tribunal a la desestimación de las impugnaciones dirigidas contra el artículo 1.1, por cuanto la decisión de hibernación se ha adoptado respetando la figura del decreto-ley y para hacer frente a una situación que precisaba de una acción normativa inmediata. Es más, esta decisión requiere la atribución de derechos y obligaciones que solo una norma con rango de ley puede establecer, por lo que tampoco se entienden vulnerados los límites que deben respetar las leyes singulares.

-Extinción de la concesión y sus efectos (artículos 2 a 6): los recurrentes alegan que la decisión de extinguir la concesión de la instalación se ha adoptado prescindiendo del régimen jurídico general, más concretamente, de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y normativa concordante. A su entender, no median razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifiquen tal decisión y, al mismo tiempo, consideran que la norma impugnada es una ley singular autoaplicativa que no satisface las exigencias de la doctrina constitucional.

Por su parte, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los preceptos impugnados amparándose en la necesidad de dar una respuesta conjunta e integral a una situación extraordinaria sobrevenida, como fueron los movimientos sísmicos. A este motivo añade el del ahorro económico que se logra con la fórmula del Decreto-ley para hacer recaer los costes de la operación en el sistema gasista, habida cuenta de la reserva de ley introducida por el artículo 59.4 f) del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

El Pleno del Tribunal reitera las consecuencias derivadas de la extinción de la concesión expuestas ya en los antecedentes del proyecto y nos recuerda la posibilidad de renuncia anticipada a la concesión y el reconocimiento de una compensación por las inversiones efectuadas, siendo precisa la expresa autorización administrativa de tal renuncia. Esta previsión responde a la regulación general del artículo 34.1 c) de la Ley del Sector de Hidrocarburos, conforme al cual, las concesiones se extinguen por renuncia total o parcial de su titular, una vez cumplidas las condiciones en las que fueron otorgadas y habrá de ser expresamente autorizada por resolución administrativa.

A juicio del Tribunal, el Real Decreto-ley impugnado “viene a situarse en el lugar que el título concesional reservaba para la resolución administrativa”, lo que no implica que aquel haya cumplido indebidamente la función que originariamente se atribuyera a la resolución administrativa, máxime teniendo en cuenta que la causa de extinción de la concesión –la hibernación– no estaba prevista en el ordenamiento jurídico vigente antes de la aprobación de la norma de urgencia. De hecho, la hibernación se traduce en una novación de las

condiciones del título concesional, que no se pueden imponer al concesionario en función de ese mismo título.

Por lo expuesto, se desestima la impugnación de los artículos 2 y 3.

Distinta suerte se alcanza respecto a las previsiones relacionadas con la compensación a la concesionaria renunciante. El Tribunal se traslada al contenido del artículo 14 del Real Decreto 855/2008, título concesional de la instalación, que prevé las consecuencias de su extinción, así como al artículo 5.3 de la Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre, que coinciden en cifrar la cuantía de la compensación en el valor neto de las instalaciones, lo que asume el Real Decreto-ley impugnado. Sin embargo, esta coincidencia no guarda relación alguna con la concurrencia de la causa habilitante del artículo 86.1 CE ni tampoco el establecimiento de un plazo perentorio de 35 días hábiles, del que ni tan siquiera se explica qué función cumple.

En cuanto a los derechos de cobro de Enagás frente al sistema gasista, “ni el eventual ahorro económico para el sistema gasista ni el hecho de que esta operación de crédito contra el mismo no se compute en términos de contabilidad nacional, representan auténticas razones de urgencia a los efectos del artículo 86.1 CE”.

Todo lo expuesto conduce a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 4 a 6 del Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, declaración que ha de extenderse al artículo 2.2 y a las disposiciones adicional primera («Cálculos previstos en este real decreto-ley») y a la transitoria primera («Plan de costes para el ejercicio 2015») en la medida en que complementan la regulación establecida en los artículos antes citados.

Destacamos los siguientes extractos:

Doctrina constitucional para la resolución del caso: “(...)En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que «la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011, FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre, FJ 2) (...)”.

Razones expuestas en el preámbulo del Real Decreto-ley impugnado y en el debate parlamentario de convalidación: “(...) En cuanto a la hibernación de la instalación, se afirma que esta solución «permite su explotación siempre que se realicen los estudios técnicos necesarios que garanticen la seguridad de las personas, los bienes y el medio ambiente, y así se considere por acuerdo del Consejo de Ministros. De esta forma, se mantiene el interés estratégico del almacenamiento subterráneo “Castor”, que forma parte del conjunto de instalaciones para la seguridad de suministro del sistema gasista español,

cuyo abastecimiento depende fundamentalmente de los suministros exteriores, y por consiguiente, la utilidad pública de dicho almacenamiento, así como la imputación de los costes e ingresos al sistema gasista.» Se añade, asimismo, que durante la situación de hibernación «no se realizará extracción o inyección de gas natural en el almacenamiento» y que la asignación de la instalación hibernada a Enagás Transporte, S.A.U., «garantiza la seguridad de las personas, los bienes y el medioambiente y el correcto mantenimiento de la operatividad del almacenamiento subterráneo Castor optimizando los recursos disponibles por el sistema gasista» (...)

Por consiguiente, la hibernación de esta instalación implica un régimen jurídico y económico específico no contemplado de forma expresa en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, ni en su normativa de desarrollo. La atribución de las citadas obligaciones a Enagás Transporte, S.A.U., a Escal UGS, S.L, así como al resto de sujetos implicados y la imputación con cargo al sistema gasista de un nuevo coste que, de conformidad con el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, debe hacerse por ley, exige una norma con rango de ley y teniendo en cuenta la extraordinaria y urgente necesidad con que han de adoptarse estas medidas se articula mediante un real decreto-ley (...).”

“(...) En lo que ahora estrictamente interesa, el discurso del Ministro de Industria, Energía y Turismo ante el Pleno de la Cámara se completó con la especificación de otras dos medidas, que tienen que ver con el pago de la compensación a la sociedad concesionaria de la instalación:

«Otra de las medidas que incluye este real decreto-ley consiste en la asignación de la administración de estas instalaciones a la empresa Enagás Transporte, con fecha 1 de diciembre de este año 2014, y hasta ese momento, o sea, desde ahora mismo y hasta el 1 de diciembre del año 2014, es Escal, el actual concesionario, quien será plenamente responsable del mantenimiento y de la operatividad en condiciones de transparencia y del mínimo coste. Otra medida más es que este real decreto-ley reconoce las inversiones y costes en los que haya incurrido Escal, de acuerdo a lo que establece el real decreto de concesión del año 2011, y establece la compensación en virtud del valor auditado –1.350,7 millones de euros– como inversión realizada –insisto, valor auditado–, y será abonado por Enagás Transporte, quien va a ocuparse del mantenimiento, directamente al concesionario, Escal UGS S.L. A cambio, Enagás, que paga 1.350,7 millones de euros, obtiene un derecho de cobro del sistema gasista durante treinta años a partir del año 2016 en anualidades constantes cada año» (...).”

Examen de la concurrencia del presupuesto habilitante.

-Hibernación de las instalaciones: “(...) La adopción de esta medida no podía llevarla a cabo la Administración de manera independiente; la ausencia de regulación de una determinada institución no puede considerarse habilitación para la libre acción de las Administraciones públicas sino laguna jurídica que únicamente puede colmarse atendiendo al sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico; un sistema de fuentes en el que la definición de derechos y obligaciones tanto de los ciudadanos como de los diferentes operadores jurídicos y económicos es una tarea que corresponde privativamente al legislador.

Partiendo de estas premisas, debemos concluir que la adopción de la decisión de hibernación de la instalación de almacenamiento subterráneo «Castor» ha sido adoptada respetando la definición constitucional de la figura del decreto-ley, toda vez que la norma de urgencia aquí controvertida ha sido aprobada para hacer frente a una situación «que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (STC 183/2016, FJ 2, ya citada con anterioridad). En efecto, se trata de una medida con la que se pretende conjurar los riesgos que, para personas, bienes y especialmente el medio ambiente, pudiera generar la existencia de una instalación de almacenamiento de gas sita bajo las aguas del mar Mediterráneo, en especial si esta instalación quedara desatendida o se mantuviera la sola suspensión de actividades administrativamente acordada. Tanto en el preámbulo del Real Decreto-ley 13/2014 como en el discurso pronunciado por el Ministro de Industria, Energía y Turismo durante el debate parlamentario de convalidación, se aducen razones bastantes en defensa de la concurrencia de esa situación y de la necesidad de hacerle frente dictando la norma de urgencia que nos ocupa. (...)”.

-Extinción de la concesión y sus efectos: “(...) No estamos, por consiguiente, ante la declaración de la extinción de la concesión por la simple renuncia del concesionario de la instalación amparada en el título, sino ante una alteración sustancial de las obligaciones que estaría llamado a cumplir. Resulta, por tanto, que, como esta medida no puede adoptarla la Administración en virtud de sus potestades, el establecimiento de la misma a través de una norma con rango de ley no puede considerarse inconstitucional. Por otra parte, que en este supuesto esta norma adopte la forma de decreto-ley se justifica en que la extinción de la concesión otorgada era un requisito necesario para que la Administración pudiera acordar la hibernación, por lo que las mismas razones de urgente y extraordinario necesidad que justifican esta medida, justifican también que en virtud de esta norma se acuerde la extinción de la concesión (...)”.

“(...)Admitida la existencia de una situación de urgente necesidad que, por los movimientos sísmicos habidos en el entorno de la instalación de almacenamiento de gas «Castor», pondría en riesgo de personas, bienes y el medio ambiente, hemos de convenir, tras un examen particularizado de las circunstancias concurrentes en el presente caso, en que las medidas adoptadas en los artículos 4 a 6 del Real Decreto-ley 13/2014 no guardan la debida conexión de sentido con dicha situación y su adopción representa una inadecuada alteración del sistema de fuentes del Derecho que no encuentra cobertura en la regulación que del artículo 86.1 contiene nuestra Constitución (...)”.


Comentario de la Autora:

Son muchas las incógnitas que se han planteado en torno a la suculenta indemnización (1.350,7 millones de euros) derivada de la renuncia a la concesión del proyecto Castor por parte de la mercantil Escal UGS S.L., una vez acaecidos los intensos movimientos sísmicos frente a las costas de Castellón, y ante la falta de conclusiones definitivas sobre la viabilidad de la reanudación de su explotación. Y todavía se plantean más interrogantes en torno a quién va abonarla, o mejor dicho, quién sufrirá finalmente el coste de la operación. Al parecer, el sistema gasista.

Sin embargo, es preciso recordar que nuestro Tribunal Constitucional no entra a valorar el juicio político o la oportunidad de la norma sino si la elección de la vía del Decreto-ley resulta justificada. Así lo entiende en el caso de la hibernación de las instalaciones, pues se trata de una figura novedosa, o en la atribución de su administración a una nueva empresa, por cuanto el desencadenamiento de intensos movimientos sísmicos y sus consecuencias, hacían viable una acción normativa inmediata.

No sucede lo mismo en el caso de la indemnización y de la fijación de un perentorio plazo para su abono, extremos que no responden a razones de urgencia y extraordinaria necesidad, por lo que no caen dentro del ámbito de aplicación del artículo 86 CE. Y es que el Decreto-ley no puede utilizarse como un instrumento de habilitación de créditos, máxime cuando no se han justificado las razones por las cuales se ha hecho recaer finalmente la responsabilidad del pago en el sistema gasista. En definitiva, no existía impedimento alguno para haber optado por el procedimiento legislativo ordinario.

Hasta que se articule un mecanismo legal válido, veremos de qué forma se conjuga la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 4 a 6, con las cuestiones relacionadas con el abono de indemnizaciones y la depuración de responsabilidades. Se abre el camino hacia la litigiosidad.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de febrero de 2018

[Sentencia 155/2017 del Pleno del Tribunal Constitucional, de 21 de diciembre de 2017 \(Ponente: Fernando Valdés Dal-Ré\)](#)

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

Fuente: BOE Núm. 15, de 17 de enero de 2018

Temas Clave: Aguas; Trasvase Tajo-Segura; Aragón; Enmiendas; Informe preceptivo y no vinculante; Cooperación

Resumen:

Examina el Tribunal el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra determinados preceptos de la [Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes](#), todos los cuales tienen por objeto, directa o indirectamente, cuestiones relacionadas con el trasvase Tajo-Segura: disposiciones adicional quinta (sobre «reglas de explotación» de ese trasvase), transitoria única (sobre «régimen transitorio de la modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional»), derogatoria –acotada a su número 1– y finales primera y segunda (referidas, respectivamente, a sendas modificaciones de la Ley 52/1990, de 16 de octubre, de régimen económico de la explotación del acueducto Tajo-Segura, y de la citada Ley 10/2001).

Con carácter previo, existen varios pronunciamientos relacionados con la tramitación procedimental de este recurso. Al efecto, el Tribunal se pronuncia sobre la práctica de la prueba en esta clase de procedimientos; el acotamiento de la impugnación al apartado uno de la disposición derogatoria y, muy especialmente, en los posibles vicios de procedimiento en los que se hubiese incurrido durante la tramitación parlamentaria de los preceptos recurridos.

Se debe tener en cuenta que este recurso trae causa de la [STC 13/2015, de 5 de febrero](#), en la que se declararon inconstitucionales y nulas diversas disposiciones de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#), que afectaban al régimen de transferencias hídricas a través del acueducto Tajo-Segura. La causa principal de la inconstitucionalidad se basó en que a lo largo de la tramitación del procedimiento se omitió el informe preceptivo y no vinculante de la Comunidad Autónoma de Aragón, en los términos exigidos por el correspondiente precepto estatutario. Lo que ocurrió es que en esa misma sentencia, el Tribunal diferió un año la eficacia de la declaración de nulidad. Si se quería evitar esa nulidad diferida, había que tramitar y aprobar unas nuevas disposiciones legales con el mismo contenido que las declaradas inconstitucionales, subsanando la deficiencia declarada.

La presente impugnación versa, en suma, sobre la forma en la que, con ocasión de la tramitación parlamentaria de la modificación de la Ley de montes, se dio cumplimiento a las obligaciones derivadas de la STC 13/2015. El Gobierno de Aragón considera que se ha

incumplido esta sentencia por cuanto de nuevo se ha prescindido del informe previo que correspondía emitir a la CA en los términos del artículo 72.3 de su Estatuto de Autonomía, al no habersele brindado la oportunidad de informar sobre las enmiendas que, presentadas en el Congreso de los Diputados, dieron finalmente lugar a las disposiciones recurridas. De esta forma, considera conculcados los apartados primero y segundo del artículo 164 CE y el principio de seguridad jurídica consagrado en su artículo 9.3.

Una vez aclarados los términos del recurso, se analiza la inconstitucionalidad que el recurso plantea por proceder los preceptos impugnados de enmiendas parlamentarias heterogéneas con el objeto sobre el que versó el proyecto de ley modificado por ellas. En síntesis, el Gobierno de Aragón aduce que “aquellas enmiendas carecieron de una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado”. Por su parte, la Letrada de las Cortes Generales y el Abogado del Estado consideran que no existe tal heterogeneidad por cuanto los recursos hidráulicos y los montes, aun diferenciados a efectos competenciales, son subsumibles en la noción de “recursos naturales” (artículo 45.2 CE) y relevantes por igual para el medio ambiente.

Para la resolución de estos extremos, se trae a colación la jurisprudencia del propio Tribunal sobre los límites constitucionales de las facultades de enmienda de los parlamentarios y precisa cuáles fueron las circunstancias más relevantes del procedimiento legislativo que se discute.

A partir de estas observaciones, el Tribunal no comparte la argumentación del recurso. A su juicio, lo determinante es que la conversión de las enmiendas en preceptos de ley no alteró la formación de la voluntad en el seno de las Cámaras legislativas, por cuanto “las disposiciones impugnadas carecieron de todo alcance innovador sustantivo, reiterativas como eran, con plena literalidad, de otras adoptadas por las propias Cortes Generales”, lo que se denomina “intervención legislativa reparadora”.

A continuación se pronuncia sobre la omisión de lo exigido en el artículo 72.3 EAAr., a tenor del cual: «para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio». El Tribunal nos recuerda su doctrina sobre el sentido y alcance de lo previsto en este trámite de informe preceptivo y no vinculante, al que califica de instrumento de cooperación, y por medio del cual la CA tiene la oportunidad de intervenir en un procedimiento estatal con el fin de hacer valer sus competencias e intereses afectados por una competencia que corresponde en exclusiva al Estado.

Lo que realmente está en juego, a juicio del Tribunal, es el debido respeto a la facultad de informar. En esta línea, examinado el procedimiento seguido en el Congreso de los Diputados, se le reprocha que no propiciara la intervención de la CA, pues la Comisión votó el proyecto enmendado al día siguiente de haberse solicitado el tan reiterado informe, lo que no facilitó precisamente su emisión. Sin embargo, este cuestionado proceder no provoca sin más la inconstitucionalidad que se pretende. Se considera que no hubo omisión del trámite y que los órganos autonómicos tenían conocimiento directo y oficial de la presentación de las enmiendas ante las que no tuvieron la capacidad de reaccionar a pesar requerimiento recibido. De hecho, ni se interesó el señalamiento de un plazo para informar

(hasta los dos meses que marca el artículo 90.2 CE) ni se remitió directamente el informe al Senado, ni ninguna otra solicitud o protesta.

En definitiva, a pesar de que la CA de Aragón fue requerida “en circunstancias formalmente poco atentas”, tuvo la oportunidad de evacuar su informe y no lo hizo. Por lo expuesto, el Tribunal desestima el recurso de inconstitucionalidad formulado.

Se emite un voto particular a esta sentencia por parte del Magistrado Conde-Pumpido Tourón, en el que pone de manifiesto la ambigüedad con la que en ella se fija el canon de constitucionalidad y se argumenta su aplicación al supuesto enjuiciado.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…)El recurso incurre así, en cuanto a este concreto alegato, en un doble error, pues ni la STC 13/2015 impartió a las Cortes Generales semejante «claro mandato» de legislar ni la eventual nueva infracción por el legislador del artículo 72.3 EAAr, que se examinará después, supondría, con aquellos efectos, un «incumplimiento» de dicha Sentencia, sino, de constatarse ello, la transgresión de lo exigido, conforme a la doctrina de este Tribunal, por el citado precepto estatutario. Se lee en aquella Sentencia que durante el año de posposición de la nulidad dictada «se deberá proceder a sustituir las normas declaradas nulas una vez observado el procedimiento del informe previo emitido por la Comunidad Autónoma de Aragón» [FJ 5 e)]; pero de una recta inteligencia de estas palabras, se deduce sin dificultad que no se estaba imponiendo a las Cortes Generales un deber positivo e incondicionado de legislar de nuevo y en un cierto plazo, sino más bien un imperativo condicional o hipotético (…)

La medida de la validez o invalidez de los preceptos impugnados no trae causa pues, de manera inmediata, de nuestra STC 13/2015, sino de las normas que integran el recién aludido bloque de la constitucionalidad y, en particular, de aquellas que disciplinan su procedimiento de adopción y que eventualmente habrían sido transgredidas con reiteración y por causas diversas (…)

“(…) Este Tribunal ha declarado repetidamente que las enmiendas al articulado de un proyecto o proposición de ley deberán guardar una «conexión mínima» con el objeto del texto que aspiren a modificar o, dicho en términos negativos, que no podrán incurrir en la «más absoluta desconexión» respecto de aquel (STC 119/2011, de 5 de julio, FFJJ 7 y 8, con doctrina mantenida hasta el presente) (…)

La propuesta, deliberación y aprobación final de las enmiendas ahora controvertidas no estuvo exenta, según se ha visto, de polémica parlamentaria, por más que esta discusión política nada diga en sí misma, desde luego, sobre la regularidad jurídico-constitucional, con arreglo a esta doctrina del Tribunal, de la facultad de enmienda. Es cierto que aquella discusión no dio lugar a queja formal alguna ante la Mesa por parte de los diputados discrepantes (art. 31.2 RCD), como han observado en este proceso los defensores de la Ley, pero ni nuestra doctrina exige tal cosa, pues considera solo si ha habido o no protesta o controversia argumentada, ni cabe confundir, en relación con ello, la viabilidad de una pretensión como la actual con lo exigible de un eventual recurso de amparo frente a actos parlamentarios sin valor de ley, solo impugnables cuando hayan adquirido firmeza (art. 42 LOTC). Tampoco, por lo mismo, cabe echar en falta, frente a lo que aduce la

representación actora, una específica motivación del porqué estas enmiendas se admitieron en su día (...).”

“(...) El carácter preceptivo del trámite implica que, cuando se dé el supuesto al que se refiere este artículo 72.3 EAAR, el órgano del Estado ha de instar de la Comunidad Autónoma la emisión del oportuno informe y dar ocasión para que el criterio autonómico pueda ser manifestado y tenido en cuenta en cada fase procedimental relevante antes de que llegue a su término el procedimiento mismo; esto es, antes de que culmine el ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva. La apertura de este trámite en la secuencia del procedimiento de que se trate y cuando concurra el supuesto del precepto estatutario es, en suma, un deber para los órganos del Estado, como lo es también para estos mismos órganos, en correspondencia con ello, el deber de respetar el ejercicio efectivo de esta atribución autonómica (...).”

“(...) En definitiva, cuando corresponde a una u otra de las Cámaras, o a ambas, sucesivamente, interesar esta intervención autonómica, lo que está en juego con carácter prioritario es el debido respeto a la facultad de informar, mediante la necesaria solicitud al efecto. A resultas de tal respeto o transgresión sería de considerar la regularidad o irregularidad procedimental de la ley, de modo que solo cuando aquella necesaria solicitud no se hubiera realizado en absoluto, como ocurrió en el procedimiento enjuiciado en la STC 13/2015, o cuando se hubiera llevado a cabo en términos tales que hicieran de todo punto imposible o ineficaz la intervención autonómica, según pretende la actual demanda, cabría concluir en que habría resultado desconocida la atribución autonómica y viciada, por esta causa, la disposición de ley adoptada sin dar en absoluto ocasión a la Comunidad Autónoma de hacer llegar a las Cortes su criterio (...).”

“(...) La actuación del Congreso de los Diputados merece, sin duda, algunos reproches. El informe autonómico que impone recabar el repetido artículo 72.3 EAAR ha de ser previo al ejercicio por el Estado –por las Cortes Generales, en lo que hace al caso– de la competencia que le confiere el artículo 149.1.22 CE, lo que inequívocamente supone, para nuestro Parlamento bicameral, que la Cámara en la que aquel ejercicio se incoe y tenga inicio debe solicitar y propiciar dicha intervención de la Comunidad Autónoma a fin de facilitar el más adecuado cumplimiento de las previsiones de aquel precepto estatutario. Sin embargo, no se actuó de este modo, pues la Comisión votó el día siguiente de haberse solicitado dicho informe el proyecto así enmendado, proceder éste que no facilitó, desde luego, la elaboración del oportuno informe y sin que en nada argumente en defensa de esta actuación lo alegado por la representación procesal del Congreso de los Diputados, para la que el carácter no vinculante del informe autonómico justificaría la no suspensión del procedimiento legislativo y la consiguiente aprobación inmediata del proyecto de ley. Las Cámaras son, en supuestos como el actual, enteramente libres para acoger o no, ciertamente, el parecer que tenga a bien exponer la Comunidad Autónoma, pero se ha de dar ocasión a que ese criterio se pueda llegar a manifestar con eficacia, lo que aquí, en lo que al Congreso afecta, se soslayó de modo patente.

Este cuestionable proceder del Congreso de los Diputados no provoca, en sí mismo considerado, la inconstitucionalidad de las disposiciones de ley que en este recurso se pretende (...).”

“(…) En suma, la Comunidad Autónoma de Aragón fue requerida, aunque de modo y en circunstancias formalmente poco atentas, para emitir su informe. Y ni lo llegó a evacuar, pudiendo haberlo hecho ante el Senado, ni invocó tampoco ante las Cortes Generales, en curso todavía el procedimiento legislativo, el menoscabo de la atribución propia que hoy defiende, menoscabo que pudo acaso haberse reparado en aquel procedimiento y que no es dable aducir frente a la ley cuando, como aquí es de ver, no se intentó en modo alguno. Por consiguiente, no es razonable imputar a la actuación del Congreso de los Diputados un vicio de invalidez de las disposiciones de ley que se impugnan. El artículo 72.3 EAAR consiente una cierta presencia de la Comunidad Autónoma, por vía de informe, en procedimientos estatales y entre ellos, como aquí era el caso, en el proceso de elaboración de la ley. La norma vincula, obviamente, a las instituciones y órganos del Estado en cada supuesto afectados. Pero también compromete a los titulares de este derecho de participación en orden a poner el debido celo en su ejercicio o a denunciar, llegado el caso, su merma en el curso del procedimiento en el que se padeció tal menoscabo. Si lo primero no se realizó, la ley, desde luego, no nació viciada y así es de entender ahora. Tampoco podría esperarse conclusión diferente, por lo demás, cuando no se reaccionó oportunamente frente a un proceder que, sin protesta previa alguna, se trae ante esta jurisdicción para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de normas de ley (…)”

Voto particular: “(…) debe garantizarse que la Comunidad Autónoma tenga realmente la oportunidad de ser oída antes de que las Cámaras se pronuncien definitivamente sobre la iniciativa legislativa, y ello solo puede materializarse mediante la fijación de un plazo determinado para ello, con la consiguiente suspensión del procedimiento parlamentario en curso (…)”

No puedo compartir la nula consideración que se refleja en la Sentencia hacia un mecanismo de cooperación del que tan necesitado está nuestro Estado autonómico para lograr la cooperación en el ejercicio de competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, que confluyen en el mismo espacio físico. El presente pronunciamiento desatiende tanto el principio de cooperación como el de lealtad institucional, principios que deben regir nuestro sistema autonómico para prevenir en lo posible los conflictos (…)”


Comentario de la Autora:

A pesar de que se trata de una cuestión más bien de carácter procedimental, como es la emisión de un informe preceptivo y no vinculante por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 72.3 de su Estatuto de Autonomía); lo cierto es que precisamente la omisión de este informe dio lugar a que se declararan inconstitucionales y nulas diversas disposiciones de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#), que afectaban al régimen de transferencias hídricas a través del acueducto Tajo-Segura. Así lo decidió la STC 13/2015, de 5 de febrero, que tuvimos la oportunidad de comentar en esta Revista (<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-constitucional-aragon-trasvase-tajo-segura/>). Más bien acordó una nulidad diferida por el plazo de un año a la espera de la emisión de este informe, origen de lo que el Tribunal denomina “intervención legislativa reparadora”.

Informe que a consecuencia del devenir de una tramitación parlamentaria que el propio Tribunal ha calificado de reprochable y de la práctica de un requerimiento en

“circunstancias formalmente poco atentas”, no se ha llegado a emitir. Ciertamente es que no era vinculante, pero su carácter preceptivo demuestra que hubiera sido necesario para proporcionar a la Cámara una información adicional sobre el régimen de transferencias hídricas, máxime cuando el Estatuto de Autonomía integra el bloque de constitucionalidad que debe ser respetado.

En definitiva, ha sido la interpretación sobre la concesión de un plazo para la emisión del informe o las posibilidades con las que aparentemente contaba la CA para emitirlo y no lo hizo, lo que ha trastocado en este caso la esperada cooperación entre Administraciones.

Documento adjunto: 

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2017 \(Sala Tercera, Sección 5, Ponente: Rafael Fernández Valverde\)](#)

Autor: Dr. Fernando López Pérez, Investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STS 4222/2017-ECLI:ES:TS:2017:4222

Temas Clave: Algarrobrico; Costas; Deslinde; Dominio público; Espacios naturales protegidos; Tanteo y retracto

Resumen:

Con fecha de 7 de octubre de 2013, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dictó sentencia en la que, desestimando el recurso interpuesto por el ayuntamiento de Carboneras (Almería), confirmaba la resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de 26 de septiembre de 2006 por la que se acordaba la adquisición de los terrenos sobre los que se asienta el Hotel “Algarrobrico” a la mercantil propietaria, mediante el ejercicio del derecho de retracto.

Según consta en los “Antecedentes de Hecho” de la sentencia objeto de análisis, a continuación se sucedieron una serie de circunstancias esenciales para entender el sentido del pronunciamiento:

- (i) El 13 de enero de 2014 se dictó diligencia de ordenación, a través de la cual se declaraba la firmeza de la sentencia, remitiendo testimonio de la misma a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.
- (ii) En mayo de 2014, una entidad ecologista especialmente activa en el litigio del Hotel “El Algarrobrico”, presenta escrito ante el Tribunal de Justicia de Andalucía, formulando incidente de ejecución, a fin de que se diese cumplimiento a la antedicha sentencia de 7 de octubre de 2013, esto es, que se ejerciese el retracto legal sobre las fincas afectadas.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía acuerda formar pieza ejecutoria, a la que inicialmente se opone la Junta de Andalucía. No obstante, poco después, esta administración manifiesta su desistimiento a la oposición. Llegando incluso, en acto posterior, a solicitar determinadas medidas de auxilio judicial para ejecutar la sentencia inicial. No obstante, las entidades mercantiles propietarias sí que presentan alegaciones en la pieza ejecutoria, oponiéndose.

- (iii) Al margen de otros trámites de naturaleza procesal, finalmente la Sala acuerda el 28 de mayo de 2015, mediante sendos autos, denegar las medias solicitadas por la Junta de Andalucía, que consistían en el requerimiento judicial a la mercantil para

que designase cuenta bancaria en la que hacer efectivo el pago del retractor, y la autorización judicial para entrada en domicilio para la toma de posesión de la finca objeto de retractor.

Además, se inadmitía, por falta de legitimación, la solicitud de ejecución primigenia presentada por la entidad ecologista.

- (iv) Estos autos fueron recurridos en reposición por la Junta de Andalucía y la entidad ecologista, y finalmente confirmados de nuevo por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Es precisamente el auto desestimatorio de la solicitud de auxilio judicial por parte de la Junta de Andalucía (designación de cuenta bancaria y entrada en domicilio) contra el que se alza en casación la representación de esta administración, dando pie a la sentencia del Tribunal Supremo objeto de comentario.

Básicamente, los motivos que da el Tribunal Superior de Justicia en los autos recurridos para negar el auxilio judicial de requerir la designación de cuenta bancaria a fin de hacer efectivo el pago del retractor, así como negar la entrada a domicilio, se sustentan en la opinión de que se está ante un tema de la jurisdicción civil, no siendo por tanto competente la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

Pues bien, recurre en casación la Junta de Andalucía, indicando que tal remisión a la jurisdicción civil contraviene lo resuelto en el fallo de la sentencia de 7 de octubre de 2013. Este argumento no es admitido por el Tribunal Supremo, el cual desestima el recurso de casación al entender que la Sala de instancia se ha situado dentro del marco delimitado en el fallo de la sentencia de 2013.



Hotel “Algarrobico”

Fuente: www.20minutos.es sin fines comerciales

Destacamos los siguientes extractos:

“En el supuesto de autos, la Sala de instancia, dictando los dos autos que revisamos, no ha infringido su ámbito de actuación en ejecución de la sentencia de la que los mismos traen causa; esto es, con sus pronunciamientos, la Sala se ha situado dentro del marco delimitado por el fallo de la sentencia. Dicho de otra forma, de no haber actuado en la forma en que lo hecho, habría procedido a resolver "cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en la sentencia", o bien, habría procedido a la adopción de decisiones contradictorias con "lo ejecutoriado en el fallo".

1º. La Sala de instancia, por una parte, actuó con corrección cuando denegó la autorización de entrada a las fincas afectadas por el retracto ejercitado por la Junta de Andalucía, no incurriendo en defecto de jurisdicción por haberse remitido a la jurisdicción civil.

Efectivamente, como pone de manifiesto la Junta de Andalucía, los autos impugnados se remitieron a dicha jurisdicción civil por considerar que la toma de posesión de las fincas (para lo que se solicitaba autorización) se encontraba subordinada a la previa inscripción registral del documento traslativo de la propiedad de las mismas, cuando, además, como fincas registrales, las mismas habían desaparecido y se habían sustituido por las fincas de reemplazo tras la actuación urbanística (proyecto de compensación y reparcelación debidamente aprobados); sin embargo, añaden, al margen del retracto, la resolución impugnada declaraba la procedencia del acta de ocupación y pago, cuya legalidad no había sido cuestionada en vía jurisdiccional. Por ello, considera la Administración recurrente que los autos impugnados no pueden, en fase de ejecución, cuestionar la legalidad de dicha acta y remitirse a la jurisdicción civil, pues la jurisdicción contencioso administrativo es la competente y, por ello, era procedente la autorización de entrada de conformidad con lo establecido en el artículo 96.3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Si bien se observa, los autos impugnados no alteran el contenido del fallo de la sentencia, que fue la confirmación de la legalidad de la Resolución de la Consejería de Medio Ambiente que acordó la adquisición de la finca mediante el ejercicio del derecho de retracto; la decisión denegatoria de los mismos autos se fundamenta, en síntesis, en la doctrina establecida en la STS de 16 de mayo de 2012 (RC 5446/2009), seguido a instancia de la misma Junta de Andalucía, contra la calificación negativa del Registro de la Propiedad a la inscripción de acta de ocupación y pago, que sería confirmada por la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Pues bien, procede la confirmación de la decisión adoptada por la Sala de instancia. Puede ser cierta la extensión de la legalidad, decretada en sede jurisdiccional, por parte de la sentencia que se ejecuta, al acta de pago y ocupación de las fincas afectadas por la resolución recurrida, pero la potencialidad del fallo de la sentencia que se ejecuta no puede extenderse a la resolución de los conflictos que se suscitan como consecuencia de la transformación física y registral de las originarias fincas objeto de retracto y, a continuación, como consecuencia de su acceso al Registro de la Propiedad, a lo que pudieran oponerse tanto las recurridas como el propio Registro al llevar a cabo la calificación; obvio es que ---como ponen de manifiesto los autos impugnados--- esta jurisdicción debe de detenerse ante pronunciamientos de este tipo. En un supuesto como el de autos, lo que, realmente, se pone de manifiesto es una discrepancia entre la realidad


física de las fincas sobre las que, en su día, se ejerció el derecho de retracto, por la Administración ahora recurrida, y la realidad registral actual derivada de la transformación urbanística; pues bien, la resolución de tal discrepancia excede, sin duda, del ámbito resolutorio propio de la ejecución de sentencia, ya que, de accederse por la Sala de instancia a la autorización entrada en las originarias fincas objeto de retracto, ello implicaría --- tácitamente--- la ocupación de una realidad actual que no se corresponde con el contenido del retracto, cuya legalidad se declaró por la sentencia. Esto es, tal autorización implicaría una interferencia en el proceso transmisivo, correspondiendo el control de su legalidad ---y de su posibilidad de constatación registral mediante la correspondiente inscripción--- al Registro de la Propiedad, y, de discreparse con la decisión que se adopte, es a la jurisdicción quien, en definitiva, debe resolver tal discrepancia”.

Comentario del Autor:

La importancia de esta sentencia no radica en que constituya un cambio sobre la previsible demolición del Hotel “El Algarrobico”, por cuanto todos los procesos judiciales sustanciados hasta la fecha conducen a un mismo final, tal y como ya se ha recogido en esta REVISTA mediante el comentario de las principales sentencias que se han ido dictando. Así, a modo de ejemplo, y también referido al ejercicio del retracto legal, pueden consultarse otros pronunciamientos del Tribunal Supremo de 2016 analizados en la [REVISTA](#).

La importancia de la sentencia radica en que, en contra de lo deseado por la Junta de Andalucía y por la entidad ecologista iniciadora del incidente de ejecución, el ejercicio del retracto legal sobre los terrenos sobre los que se asienta el Hotel “El Algarrobico” debe sustanciarse en la jurisdicción civil, esto es, debe volver a empezarse un trámite que lleva más de diez años “vivo”, con los previsibles recursos de las entidades mercantiles propietarias y promotoras del polémico hotel.

En cualquier caso, conviene apuntar que la [Comisión mixta del Algarrobico](#) (constituida por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía y el Ministerio de Agricultura, Alimentación, Pesca y Medio Ambiente), acordaron poco después -el 22 de diciembre de 2017- «hacer todo lo que esté en su mano para proceder cuando antes al derribo de la construcción». Advirtiendo que «se preparará el expediente para solicitar la inscripción del retracto del suelo y el edificio del Algarrobico en el Registro de la Propiedad. Asimismo, vista la sentencia 272/2016 de 10 de febrero, se va a requerir al Ayuntamiento de Carboneras, en ejecución de lo mandado en la misma, a que realice las actuaciones pertinentes para ajustar el planeamiento urbanístico al ambiental».

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, Ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva\)](#)

Autor: José Antonio Ramos Medrano. Técnico de Administración General. Ayuntamiento de Madrid

Fuente: STS 4626/2017 - ECLI: ES:TS:2017:4626; Id Cendoj: 28079130042017100455

Temas Clave: Dominio público hidráulico; Limpieza de cauces; Competencia urbanística municipal

Resumen:

El Ayuntamiento de Málaga, ciudad por la que atraviesan 18 arroyos de distinto tamaño, había solicitado oficialmente por carta, en dos ocasiones, a la Junta de Andalucía que llevase a cabo la limpieza y conservación de los cauces públicos de los arroyos que atraviesan la ciudad, con el fin de mantenerlos en buen estado de limpieza y conservación y que puedan cumplir su función en casos de fuertes lluvias para evitar inundaciones que ya se habían producido en anteriores ocasiones.

La Junta de Andalucía no dio contestación a estas cartas, motivo por el cual el Ayuntamiento llevó esta inactividad a los tribunales de lo contencioso administrativo que, en primera instancia, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dio la razón al Ayuntamiento estimando “el recurso contencioso-administrativo promovido y declarar que es competencia y corresponde realizar a la Junta de Andalucía la conservación y adecuación de los arroyos del término municipal de Málaga, conforme a las competencias que legalmente tiene atribuidas, sin perjuicio de que el Ayuntamiento de Málaga deba efectuar la recogida de los residuos sólidos arrojados a los citados arroyos..”

Frente a esta sentencia, la Junta de Andalucía interpone recurso de casación ante el Tribunal Supremo considerando de aplicación lo dispuesto en el artículo 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y la normativa sobre las competencias locales establecida en la Ley de Bases de Régimen Local, así como una anterior sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2014 que ya había declarado la competencia del Ayuntamiento de Salamanca para la limpieza del cauce del río Tormes a su paso por esta ciudad.

El Tribunal Supremo da la razón a la Junta de Andalucía, estima el recurso de casación y deja definitivamente aclarado que la competencia para las labores de limpieza y conservación ordinaria de los cauces públicos situados en zonas urbanas corresponden al ayuntamiento, al ser esta la administración competente en materia de urbanismo, siendo el cauce público una parte más de la ciudad.

Destacamos los siguientes extractos:

Es menester, entonces, volver la vista al apartado 4 del artículo 28 de la Ley 10/2001. Este es un precepto dedicado a la "Protección del dominio público hidráulico y actuaciones en zonas inundables" y su apartado 4 dice así:

«4. Las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico. El Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones Autonómicas y Locales podrán suscribir convenios para la financiación de estas actuaciones».

Se trata, pues, de identificar la Administración competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Para ello la sentencia de esta Sala de 10 de junio de 2014 (casación 1489/2012) nos da algunas claves: (i) de los artículos 25 y 26 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local no se desprende que la competencia para la limpieza del cauce de un río a su paso por el término municipal sea de la Confederación Hidrográfica; (ii) los artículos 23 y 24 del texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2001 no dicen que los trabajos cotidianos de limpieza de los ríos sean competencia del organismo de cuenca; (iii) las actuaciones contempladas por el artículo 28.4 de la Ley 10/2001 son las que no suponen invasión de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico; (iv) las zonas urbanas a que se refiere este precepto no equivalen a lo que la antigua legislación urbanística consideraba "suelo urbano", sino que son los espacios materialmente urbanos, esto es "de un pueblo o ciudad y de sus aledaños"; (v) determinar cuál sea la Administración competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo es una cuestión de Derecho autonómico.



De este modo, volvemos a la interpretación del artículo 28.4 de la Ley 10/2001 --que es el que las establece en lo que ahora importa-- y al afrontarla en las condiciones descritas, debemos dar un paso más respecto de los dados por la sentencia de 10 de junio de 2014 (casación 1489/2012), si bien conducirá, en este caso, al mismo resultado.

No es otro que el de afirmar que, a efectos de actuaciones en los cauces públicos cuando de zonas urbanas se trata, la competencia no puede ser otra que la municipal pues así resulta de los principios que informan el régimen local a partir del postulado constitucional de la autonomía local tal como la ha entendido el Tribunal Constitucional [sentencias 37/2014, 121/2012 y 240/2006 y las que en ellas se citan]. A falta de disposición expresa de sentido contrario y tratándose de actuaciones de ejecución en zonas urbanas, puede considerarse que la regla es la competencia municipal y la excepción la competencia autonómica. Tal conclusión es coherente, además, con las atribuciones que las normas legales estatales en materia de régimen local confieren a los ayuntamientos respecto del urbanismo. En efecto, el artículo 25.2 a) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, con el cual sintoniza, por lo demás, el artículo 92.2 a) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, les atribuye competencias, entre otras materias propias del urbanismo, en: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

En definitiva, el motivo debe prosperar...y declarar que corresponde al Ayuntamiento recurrente en la instancia la realización de las actuaciones que motivaron sus requerimientos

Comentario del autor:

Todas las sentencias del Tribunal Supremo que casan una sentencia del Tribunal Superior de Justicia son importantes, en la medida en que se trata de supuestos dudosos, que admiten varias interpretaciones posibles, y corresponde al Tribunal Supremo decidir de cuál de las opciones posibles es la válida desde el punto de vista jurídico. En este caso, tras la sentencia relativa a la conservación del río Tormes a su paso por la ciudad de Salamanca y esta última dictada con motivo de la conservación de los diversos arroyos que trascurren por la ciudad de Málaga hasta su desembocadura en el Mediterráneo, queda definitivamente aclarado que la conservación de los cauces públicos, tanto de ríos como de arroyos, a su paso por zonas urbanas es una competencia urbanística que corresponde a los Ayuntamientos. Y esta competencia no se limita solo a la limpieza de los residuos urbanos sino que incluye también las labores de conservación y mantenimiento ordinarias. Confiamos que con estas dos sentencias quede ya definitivamente zanjado el tema y los vecinos no tengan que sufrir las consecuencias de una inactividad administrativa por un conflicto negativo de competencias que ya ha quedado definitivamente zanjado con esta sentencia del Tribunal Supremo. No obstante, hay que destacar que este apartado 4 del artículo 28 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, junto a la competencia urbanística alude también a la administración competente en materia de ordenación territorial, lo que implica que en determinados espacios no urbanos la competencia pueda corresponder a la administración autonómica.

Documento adjunto:  (STS 4626/2017, Málaga)²¹;  (STS 2302/2014, Salamanca)²²

²¹ STS 4626/2017: Competencia para la conservación y adecuación de los arroyos del término municipal de Málaga. Litigio entre Administraciones promovido por el Ayuntamiento de Málaga. No se trata de un supuesto de inactividad de los previstos en el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción. La competencia corresponde al Ayuntamiento porque el precepto a considerar --el artículo 28.4 de la Ley 10/2001-- la refiere a la Administración competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo y en zonas urbanas es esencialmente municipal la relativa a actos de ejecución de esa naturaleza consistentes en la limpieza y corrección de los elementos de conservación de los arroyos en el territorio municipal.

²² STS 2302/2014: Aguas. Competencia sobre la limpieza ordinaria del cauce del río Tormes a su paso por Salamanca.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2017 \(Sala Tercera, Sección 5, Ponente: Rafael Fernández Valverde\)](#)

Autor: Dr. Fernando López Pérez, Investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STS 4743/2017-ECLI:ES:TS:2017:4743

Temas Clave: Biodiversidad; Espacios naturales protegidos; Parques Nacionales

Resumen:

A través del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, se aprobó el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Este Plan Director, que ya fue objeto de análisis en esta [REVISTA](#), fue creado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, como elemento vertebrador para servir de referencia a los correspondientes Planes Rectores de Uso y Gestión de cada uno de los Parques Nacionales. El primer Plan Director de Parques Nacionales fue aprobado por el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre.

En la actualidad (ya con la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales) este instrumento está definido como el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios de carácter básico, contando con el carácter de directrices de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En cuanto a su contenido material, se divide en tres apartados. Así:

- (i) **Objetivos:** Fija unos objetivos generales (concernientes a la conservación, al uso público, a la investigación, etc.), y otros objetivos en materia de cooperación y colaboración nacional e internacional.
- (ii) **Directrices y criterios:** Establece los criterios básicos para la planificación de los Parques Nacionales y su zonificación (zona de reserva, zona de uso restringido, zona de uso moderado, zona de uso especial y zona de asentamientos tradicionales). Al margen se incluyen las directrices básicas de conservación.
- (iii) **Actuaciones:** Recoge las actuaciones necesarias a fin de mantener, promover e impulsar la imagen corporativa y la coherencia interna de los Parques, incluyendo un programa de actuaciones comunes de la Red y los procedimientos de seguimiento y evaluación.

En cualquier caso, este Plan Director de la Red de Parques Nacionales es recurrido por un grupo de ayuntamientos y Juntas Vecinales, afectados por estar incluidos dentro del Parque

Nacional de los Picos de Europa. A tal fin, el recurso contencioso-administrativo se fundamenta en dos cuestiones:

- a) Que el Plan Director había sido objeto de aprobación por un Gobierno en funciones, habiéndose excedido éste de sus funciones legalmente fijadas con el acto de aprobación del Real Decreto.
- b) En segundo lugar, se impugnan determinadas Directrices del Plan Director, argumentando que las mismas establecen limitaciones que exceden de la atribución competencial prevista en el artículo 19 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, inmiscuyéndose en la autonomía local.

En cuanto al punto a) de las alegaciones, hay que tener en cuenta que el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, indica:

«El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas».

De esta manera, en cuanto a esta primera alegación, la Sala debe analizar si el Gobierno de España (entonces en funciones) se había extralimitado con la aprobación del Real Decreto, por superar tal acto “el despacho ordinario de los asuntos públicos”, o, en su caso, se había justificado y acreditado la urgencia o el interés general, tal y como demanda el artículo transcrito.

Pues bien, la Sala desestima este motivo de impugnación, entendiendo que la actuación gubernamental encaja en el ámbito del artículo 21 de la Ley 50/1997. A tal fin, argumenta, entre otras cuestiones, sobre las consecuencias de la larga duración del “Gobierno en funciones”, así como el hecho de que el Plan Director tendría la consideración de “figura normativa intermedia” de carácter necesario para el cumplimiento de los mandatos legales establecidos previamente en la norma con rango de Ley. Amén del argumento de que, poco después de la aprobación del Real Decreto, se constituyó un nuevo Gobierno de carácter continuista con respecto al anterior.

En cuanto a las alegaciones indicadas en el apartado b) anterior, la parte recurrente impugna varias de las Directrices del Plan Director (tales como las relativas a la conservación y la atención al visitante; a las infraestructuras, equipamientos e instalaciones; a la conservación de recursos naturales y culturales, etc.), en el entendimiento de que las mismas estarían vulnerando el principio de autonomía local y capacidad de organización y autogobierno, al limitar e imponer comportamientos y actuaciones que son de la exclusiva competencia de los municipios y de las Comunidades Autónomas.

La Sala entiende que tales directrices no constituyen una invasión de la autonomía local, por lo que en consecuencia acaba desestimando el recurso interpuesto contra el Real Decreto que aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Destacamos los siguientes extractos:

“Pues bien, llegados a este punto, hemos de señalar que la actuación gubernamental, llevada a cabo con la aprobación del Real Decreto impugnado, encaja jurídicamente en el ámbito del artículo 21 de la LOFAGE, debiendo, pues, rechazarse las alegaciones de la parte recurrente en relación con este particular.

A tales efectos, nuestros criterios jurisprudenciales, en la STS que acabamos de sintetizar, fueron los siguientes, en relación con el concepto de "despacho ordinario de asuntos":

- a) La existencia de un "Gobierno en funciones" constituye una exigencia constitucional, por cuanto el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo, si bien su actuación está sometida a limitaciones.
- b) Ausencia, en la actuación del "Gobierno en funciones", de establecimiento de nuevas orientaciones políticas.
- c) Imposibilidad de condicionamiento, compromiso o impedimento para las orientaciones políticas que pueda fijar el nuevo Gobierno.
- d) Examen caso por caso, de los supuestos, atendiendo a la naturaleza, a las consecuencias y al contexto en que la actuación se produzca.

Analizando el supuesto de autos, esto es, el caso concreto, son varias las circunstancias específicas del presente supuesto que debemos tomar en consideración:

1º. La larga duración en el tiempo del "Gobierno en funciones".

La STS que nos sirve de fundamento, como hemos destacado ---con una encomiable previsión del futuro por parte del ponente--- contempló el supuesto previsto en el artículo 99.5 de la Constitución, señalando que, entonces, aun no se había producido, pero que poco ha tardado en producirse por cuanto, justamente, es la situación que ahora nos ocupa: esto es, un Gobierno en funciones como consecuencia del transcurso del plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, sin que ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso. Efectivamente, la situación del "Gobierno en funciones" se iniciaría con el Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre (BOE del día 27), por el que se disolvieron el Congreso de los Diputados y el Senado y se convocaron elecciones generales, y tal situación no concluiría hasta la publicación del Real Decreto 417/2016, de 3 de noviembre, por el que serían nombrados los Ministros del nuevo Gobierno, tras haber sido precisa una segunda convocatoria electoral mediante Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo.

Esto es, más de un año de "Gobierno en funciones". Esta es la realidad, que, sin embargo, debemos situar en el siguiente contexto normativo:

- a) El objeto de la impugnación en la instancia es, obviamente, una norma reglamentaria, que se produce en el ámbito de una habilitación legal sometida a un plazo determinado. Efectivamente, el Real Decreto impugnado fue publicado en el BOE del 24 de octubre de 2016, viniendo a sustituir al anterior Plan Director, que reguló por ---primera vez--- el Real Decreto 1803/1999; y fue aprobado por el Gobierno, mediante el Real Decreto

impugnado, con la finalidad fin de adaptarlo a las previsiones de la nueva Ley 30/2014, de Parques Nacionales (LPN) y para cumplir de esta forma con la prescripción contenida en la citada LPN, que otorgó un plazo de dos años al Gobierno para que aprobase un nuevo Plan Director (plazo que expiraba el 5 de diciembre de 2016, de conformidad con su Disposición adicional segunda). A ello debemos añadir que, una vez aprobado el Plan Director, al mismo deberían adaptarse, a su vez, en un plazo de dos años, los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) de cada uno de los parques nacionales vigentes (de conformidad con lo establecido en la Disposición adicional tercera), añadiéndose que, respecto a los parques nacionales ya declarados que no contaban con PRUG, la LPN otorga un plazo de tres años desde su entrada en vigor para que las administraciones competentes procedieran a su aprobación (de conformidad con la establecido en la Disposición transitoria segunda).

Debemos, por ello, destacar que este ámbito temporal establecido por una norma con rango de ley ---al que quedaba algo más de un mes para su conclusión--- tiene incidencia, sin duda, en la actuación del Gobierno en funciones, si, además, tomamos en consideración que, con el desarrollo de la potestad reglamentaria, lo que se procedía era al cumplimiento de un previo mandato legal.

A ello debemos añadir que, el cumplimiento de este plazo, abría el posterior plazo, igualmente establecido en la LPN, para la adaptación a la misma, o aprobación ex novo, de los PRUG, instrumento ya con incidencia directa e inmediata en las relaciones con los propietarios de los terrenos incluidos en el ámbito de los parques. A este Plan Director de la Red de Parque Nacionales ya hizo referencia el Tribunal Constitucional (STC 194/2004, FJ 20.d, resolviendo un conflicto positivo de competencias promovido por la Junta de Andalucía, en relación con el anterior Plan Director), señalando lo siguiente:

"... el Plan director de la red de parques nacionales es una figura de nuevo cuño, introducida por la Ley 41/1997, y que se configura como el más elevado instrumento planificador de todos los parques nacionales existentes en el territorio nacional. Es por ello claro que, en principio, cabe otorgar carácter básico a un instrumento como éste, que tiene una finalidad conservacionista de primera magnitud (...). Teniendo en cuenta todo ello, alcanzamos la conclusión de que el carácter básico de un instrumento planificador como el Plan director, con el carácter de directrices, debe ser confirmado, dejando a salvo las impugnaciones que pudieran merecer, en su caso, los aspectos concretos de su contenido".

2º. Ausencia de nuevas orientaciones políticas. De conformidad con lo anterior, esto es, partiendo del carácter básico del Plan Director debemos, igualmente, señalar que, sería, en todo caso, la norma legal que el Real Decreto desarrollaba la determinante de una nueva orientación política en la gestión de los parques nacionales. Es decir, estamos en presencia de una figura normativa "intermedia" de carácter necesario para el cumplimiento --- mediante la posterior aprobación de los concretos PRUG de cada parque--- de los mandatos legales establecidos previamente en la norma con rango de ley. Dicho de otra forma, que el Plan Director es el instrumento que posibilita la auténtica "orientación política" contenida en la Ley, pero sin establecerlos, pues los amplios términos en que se redactan las Directrices que en el Plan se contienen admiten las más variadas orientaciones concretas, cuya fijación mediante los PRUG posibilitará la revisión jurisdiccional, sin indefensión para los concretos afectados. En consecuencia, si desde las anteriores consideraciones generales pasamos al examen de las características del acuerdo impugnado,

forzoso será concluir que a través de él no se produjo ninguna directriz política que condicionara, comprometiera o impidiera las que debiera tomar el nuevo Gobierno surgido de las elecciones generales, que, entre otros extremos, podía proceder a la derogación de la norma reglamentaria que nos ocupa.

3º. Exponente de lo anterior es que es que en la fecha en la que se aprueba el Real Decreto impugnado (Consejo de Ministros de 21 de octubre) debía existir constancia política de la continuidad del Presidente del Gobierno, que seguiría en funciones hasta la sesión del Congreso de los Diputados celebrada el siguiente día 29 de octubre, en la que alcanzaría por mayoría simple en segunda votación, confianza del Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo establecido en el apartado tres del artículo 99 de la Constitución.

Por ello, en dicha situación, el Real Decreto impugnado puede situarse en el marco del concepto de "despacho ordinario" del "Gobierno en funciones", debiendo añadirse que poco utilidad práctica tendría ---en supuestos como el de autos--- alcanzar una conclusión contraria y proceder a la estimación del recurso, dada la continuidad del Gobierno que sustituyó al que se encontraba en funciones [...]”.

“Por lo que hace referencia al enjuiciamiento del contenido del Plan Director aprobado por el Real Decreto impugnado, los recurrentes señalan, en síntesis, que ---aun siendo el actual menos intrusivo que el anterior Plan--- el mismo excede del ámbito competencial del Estado por cuanto rebasa las competencias atribuidas por el artículo 19 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parque Nacionales, vulnerando, igualmente, el principio de autonomía municipal y capacidad de organización y autogobierno al limitar e imponer comportamientos y actuaciones que son de la exclusiva competencia de los municipios --- en el sentido matizado por el Tribunal Constitucional--- y de las Comunidades Autónomas.

En concreto, la demanda plantea la aplicabilidad del Plan Director a los núcleos urbanos (con referencia a los plazos previstos en el artículo 9.2 y Disposición Final 2ª de la anterior Ley 5/2007, de la Red de Parque Nacionales, así como en el 6.2 de la vigente Ley 30/2014; y con cita del precedente contenido en el artículo 4.3 de la Ley 16/1995), llegando a la conclusión de que la ratio legis de la Ley de Declaración del Parque era preservar los suelos rústicos no urbanizables, con sometimiento de las competencias urbanísticas al PRUG, como norma prevalente, pero respetando la autonomía municipal en el resto de competencias; aspecto que hoy se ratifica con el contenido de la Directriz 3.1 del Plan Director, señalando que sólo las actividades que el Plan identifique con posibilidades de afectación a su conservación se hallarán sujetas a las posible autorizaciones o limitaciones impuestas por las Directrices 3.2.5.1, m) y n), debiendo ser, en salvaguarda de la seguridad jurídica, una norma y no una Administración quien determine las actividades sujetas a autorización, desarrollando así un marco normativo imprescindible.

[...]

Hemos de proceder a rechazar la demanda formulada por cuanto existía norma legal suficiente y habilitante del desarrollo reglamentario impugnado, en los términos realizados por el Real Decreto recurrido, y, por otra parte, sin que en el contenido de mismo podamos percibir la extralimitación que se denuncia, ni la invasión competencia a la que la demanda se refiere.

[...]

Pues bien, en el marco de la anterior doctrina constitucional sobre el contenido y ámbito de las Directrices del Plan Director impugnado, obvio es que, en los aspectos concretos que en la demanda se destacan, ni se vulnera el artículo 19 de la LPN ni se invaden las competencias municipales que se dice afectadas. Solo la aplicación de las mismas al caso concreto, como ya hemos señalado, posibilitaría la actuación específicamente desarrollada”.

Comentario del Autor:


Los Parques Nacionales pueden considerarse como una figura emblemática de los espacios naturales protegidos, no sólo en nuestro país, sino también en el ámbito internacional, aunque no se trate puramente de figuras equivalentes. En cualquier caso, en este año 2018 se conmemora la creación del primero de ellos en España, el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga en julio de 1918 -hoy Parque Nacional de Picos de Europa tras su reclasificación-.

Ciertamente, la figura del Parque Nacional ha sufrido una evolución a lo largo de este siglo, pues acaso en las primeras declaraciones de Parques Nacionales (pocos meses más tarde fue declarado el de Ordesa) se atendía más a la vertiente estética y paisajística, más allá de la protección ecológica, pero desde luego su declaración fue un instrumento idóneo para su conservación hasta nuestros días.

Al margen, con la aprobación de la Constitución de 1978, y la distribución territorial de España, la declaración y gestión de los Parques Nacionales fue objeto de una “disputa” competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, resuelta de manera invariable por varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional a favor de la gestión exclusiva de los mismos por parte de las Comunidades Autónomas.

De esta manera, y aunque la declaración del Parque Nacional sigue siendo a través de Ley estatal (y mantiene esta administración las competencias para fijar los requisitos básicos para que un determinado espacio pueda ser declarado como tal), el Estado no tiene competencias en la gestión. Es a través de instrumentos como el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, como el Estado trata de homogeneizar las medidas de protección mínimas e incluso la imagen corporativa de los Parques Nacionales.

En cuanto se refiere a la sentencia objeto de análisis, el Tribunal Supremo entiende que el Estado no ha vulnerado el principio de autonomía local con la aprobación del Plan Director, lo que constituye sin duda un éxito para esta administración, habida cuenta de los reveses que se ha llevado en las últimas décadas al respecto de los Parques Nacionales, sobre todo por pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Documento adjunto: 

Audiencia Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de febrero de 2018

[Sentencia de la Audiencia Nacional, de 20 de septiembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, Ponente: Ignacio de la Cueva Aleu\)](#)

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

Fuente: Roj: SAN 3624/2017 - ECLI: ES:AN:2017:3624

Temas Clave: Energías renovables; Solar fotovoltaica; Déficit tarifario; Régimen transitorio; Principio de igualdad; Zonas climáticas; liquidación

Resumen:

La Sala examina el recurso contencioso-administrativo formulado por las entidades “Fustiñana Solar 1 a Fustiñana Solar 20, S.L.U.” contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) de 30 de junio de 2010, por la que se aprueba la liquidación definitiva de la energía eléctrica cedida al sistema por la instalación de las demandantes, correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011.

Las demandantes son titulares de instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología solar fotovoltaica, que fueron puestas en marcha el 22 de julio de 2008, por lo que la totalidad de su producción de energía eléctrica venía siendo retribuida conforme al Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, en función de la zona climática en la que se encontraba la instalación (zona III).

La controversia se plantea a raíz de la aprobación del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Más concretamente, su DA1ª que estableció una limitación de horas equivalentes con derecho a régimen económico ayudado, distinguiéndose a tal efecto entre las distintas zonas climáticas y, sobre todo, en el régimen transitorio dispuesto en su DT 2ª para los años 2011, 2012 y 2013, que no distinguía zonas climáticas.

A juicio de la demandante, al no distinguir la limitación de horas equivalentes según la zona en la que se encuentre cada instalación, este régimen transitorio vulnera el artículo 34 del TFUE. Asimismo, entiende vulnerado el principio de no discriminación consagrado en el Derecho de la Unión, concretamente en el Derecho de la energía de la Unión; máxime cuando este régimen transitorio dispensa el mismo tratamiento a todas las instalaciones –el límite de 1.707 horas equivalentes- prescindiendo de la zona climática en la que radiquen, beneficiando a las zonas de menor radiación solar, en perjuicio de las situadas en las de mayor radiación solar. Esta indiferenciación de zonas climáticas también vulnera, a su entender, el artículo 3, apartados 1 y 2 de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de

la electricidad. Asimismo aduce contravención del artículo 13, apartado 1.d) de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, por considerar que se ha impuesto un mayor sacrificio a las empresas de unas zonas climáticas que a otras.

En definitiva, solicita que se declare inaplicable la DT 2ª y su derecho a que se practique una nueva liquidación aplicando los límites establecidos en la DA 1ª RDL 14/2010.

Adelanto que la Sala considera que no puede realizarse el juicio de igualdad en los términos que reclama la demandante por las siguientes razones:

-La demandante no efectúa un juicio de igualdad propiamente dicho sino que confronta directamente la medida cuestionada con el artículo 34 TFUE, según el cual quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente. Resulta contradictorio que considere las medidas de fomento a la producción renovable como una limitación a la importación de una mercancía, para a continuación sostener que la medida no es adecuada para combatir el déficit tarifario del sistema eléctrico. Es más, el Tribunal sostiene que las zonas climáticas son una creación del derecho interno y no una exigencia del derecho de la Unión, por lo que el legislador tiene margen para instrumentar regímenes de ayuda a la producción de energía fotovoltaica tomando en consideración las zonas climáticas definidas en la normativa sectorial o prescindiendo de ellas.

-La demandante no utiliza un término de comparación idóneo por cuanto solo se fija en la DT 2ª, prescindiendo de contemplar de manera conjunta la alteración del régimen de retribución de la energía fotovoltaica que el RDL conlleva. “Consecuentemente, para las instalaciones acogidas al régimen retributivo del RD 661/2007, no hay un sistema retributivo de la energía producida a partir de instalaciones fotovoltaicas con un paréntesis de regulación diferente, sino tres regímenes normativos que se suceden en el tiempo: el del RD 661/2007, el de la DT 2ª RDL 14/2010 -con eficacia temporal 2011-2013- y el de la DA 1ª del mismo RDL 14/2010 - con vocación de permanencia-“ Este establecimiento de sistemas sucesivos de limitación de la retribución para un mismo tipo de instalaciones, tampoco incide en el principio de igualdad.

-Respecto de los apartados 1 y 2 de la Directiva 2009/72/CE referidos a las obligaciones que los Estados miembros tienen de no ejercer discriminación entre las empresas eléctricas, la Sala comparte la apreciación del Abogado del Estado sobre la inexistencia de una obligación de servicio público a cargo de las empresas productoras de electricidad con tecnología fotovoltaica, que nos sitúe en el ámbito del artículo 3 de la citada Directiva.

-En lo que atañe a la vulneración del artículo 13, apartado 1.d) de la Directiva 2009/28/CE, la Sala no aprecia la supuesta vulneración del principio de igualdad por cuanto el régimen de retribución de esta modalidad de energía de producción de energía eléctrica no puede encajarse en la categoría de autorización, certificación o concesión de licencias de las instalaciones destinadas a su generación.

Por último, la actora considera que se ha quebrantado el artículo 42 LRJPAC, al haberse incumplido el plazo para dictar la resolución aprobatoria de la liquidación definitiva

correspondiente a 2011. La Sala pone de relieve que el régimen que resulta aplicable no es el del RD 2017/1997 sino el de la circular 3/2011. Y dice textualmente: “dicho de otro modo, la norma no establece un plazo y condiciona la iniciación del proceso de liquidación definitiva al cumplimiento de dos requisitos: la elaboración y emisión de todas las liquidaciones provisionales y la recepción de la información necesaria, pues esta no obra en poder de la CNE. En esta línea hemos dicho en nuestra SAN (4ª) de 17 de marzo de 2014 (Rec. 3394/2012) que el procedimiento de liquidación definitiva se produce una vez recepcionada la información definitiva correspondiente a las actividades reguladas”.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Para abordar la cuestión suscitada hemos de partir de que la totalidad de las vulneraciones aducidas (salvo la referente a la inobservancia del plazo para dictar la liquidación impugnada) toman como punto de partida una misma circunstancia: que la DT 2ª del RDL 14/2010, aplicable únicamente a las instalaciones acogida al régimen económico previsto en el RD 661/2007, limita durante el periodo 2011-2013 el número de horas equivalente con derecho a retribución sin distinguir a estos efectos la zona climática en la que se encuentre la instalación, de modo que establece un único límite para cada tipo de instalación (fija o con seguimiento a uno o dos ejes) (…)

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de igualdad de trato y de no discriminación exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente (…)

“(…) Avanzando un paso más, lo que la demandante viene a sostener es que la limitación de horas equivalentes sin diferenciar la zona climática en la que se halla cada instalación transmuta la limitación a la importación que el régimen primado supone, de inicialmente conforme con el derecho de la Unión en disconforme con él. Sin embargo, esta afirmación carece de todo fundamento al sustentarse, en realidad, en la incorporación de la categoría zonas climáticas al bloque normativo con el que contrastar la medida nacional prevista en la DT 2ª a fin de determinar su ajuste con el Derecho de la Unión (…)

El respeto al principio de igualdad, en cuanto exige un tratamiento diferenciado para situaciones disímiles, no reclama un tratamiento del régimen retributivo ayudado de la energía producida con instalaciones fotovoltaicas según las zonas climáticas de su ubicación, ni en función de cuantas sean estas. La distinta radiación solar de las diferentes partes del territorio no constituye un elemento que haya de traducirse forzosamente en un régimen diferenciado de la ayuda a la producción de energía fotovoltaica, sino que entra dentro del margen de apreciación de los estados establecer un régimen de ayudas que prime sin limitación cuantitativa la cantidad de la energía producida con instalaciones fotovoltaicas pero que distinga entre zonas climáticas a efectos de cuantificar su retribución (régimen del RD 661/2007 para instalaciones sin medida horaria), y con posterioridad alterar el régimen limitando para todas las instalaciones fotovoltaicas la producción de energía ayudada (DA .1ª RDL 14/2010) e incluso introducir un régimen transitorio de limitación de la ayuda para unas concretas instalaciones (DT 2ª RDL 14/2010 respecto de las sometidas al régimen económico del RD 661/2007), prescindiendo de diferenciar entre las referidas (…)

“(…) El RDL 14/2010 establece un nuevo sistema retributivo que limita la cantidad de energía retribuida para cada tipo de instalación fotovoltaica, y lo hace distinguiendo además según la zona climática en la que se ubique la instalación, cualquiera que sea el régimen económico al que esté acogida - DA 1ª RDL 14/2010 -. Pero establece un periodo en el que la retribución de las instalaciones acogidas al régimen económico del RD 661/2007 se limita sin distinguir entre la zona climática de ubicación. Consecuentemente, para las instalaciones acogidas al régimen retributivo del RD 661/2007, no hay un sistema retributivo de la energía producida a partir de instalaciones fotovoltaicas con un paréntesis de regulación diferente, sino tres regímenes normativos que se suceden en el tiempo: el del RD 661/2007, el de la DT 2ª RDL 14/2010 -con eficacia temporal 2011-2013- y el de la DA 1ª del mismo RDL 14/2010 - con vocación de permanencia- (...)”.

“(…) En definitiva, lo relevante es que, como se ha dicho, nada obliga a los Estado a regular el sistema de ayuda a la producción de energía a partir de instalaciones fotovoltaicas sobre la base de distinguir zonas climáticas, como tampoco hay nada que lo impida. Haciendo uso de sus facultades, el legislador decidió reducir del déficit tarifario estableciendo un límite a la retribución de la producción de energía de la que tratamos que es único para todas las instalaciones sometidas al RD 661/2007 durante el periodo 2011-2013; y que a partir de ese periodo la limitación variara en función de la zona en la que las instalaciones –cualquiera que sea el régimen económico al que se sometan- se ubiquen. Ninguna quiebra de la igualdad se aprecia por la comparación de los regímenes jurídicos sucesivos y, de otro lado, ya hemos señalado que la ubicación de cada instalación no es un hecho que, en sí mismo considerado, reclame un forzoso tratamiento heterogéneo en el aspecto retributivo (...)”.




“(…) En suma, en contra de lo sostenido por los recurrentes, no existe un plazo para la emisión de la liquidación definitiva, estando su emisión condicionada al cumplimiento de los anteriores requisitos. Debe quedar claro que la Sala no ampara de ningún modo la inactividad de la Administración, pero debe también reconocerse que como sostiene la Abogacía del Estado la elaboración de las liquidaciones definitivas con examen, entre otras cosas, de la corrección de los registros contemplados en el Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto o la limitación de horas equivalentes fijada en el Real Decreto-Ley 14/2010, es decir, se han incluso producido cambios normativos que han complicado la elaboración de las liquidaciones definitivas (...)”

Comentario de la Autora:

La controversia se centra en el régimen transitorio establecido en la DT2ª del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecieron medidas para la corrección del déficit tarifario del sistema eléctrico. Y concretamente, en no distinguir la limitación de horas equivalentes según la zona climática en la que se encuentre cada instalación; lo que se traduce, a juicio de las demandantes, en una discriminación de las instalaciones situadas en determinada zona climática en perjuicio de las ubicadas en otras. Hasta ahora, el Tribunal Constitucional y el Supremo se habían centrado en la vulneración de la seguridad jurídica y del principio de confianza legítima en aras a este sistema de corrección tarifaria. Ahora, la cuestión central se traslada a este régimen transitorio para los años 2011, 2012 y 2013, y la supuesta vulneración del principio de igualdad, que la Sala descarta.

El hecho de que se hayan establecido regímenes sucesivos sobre las ayudas a la producción de electricidad con instalaciones fotovoltaicas, unido a que el dato de la ubicación de las instalaciones no tiene por qué traducirse en una regulación que diferencie la cuantía de la ayuda en función de la zona climática de ubicación, es lo que conduce a la Sala a rechazar la incidencia en el derecho de igualdad invocado.

Documento adjunto:  (SAN 3624/2017)

En la misma línea que esta sentencia; véase:  (SAN 4131/2017) ;  (SAN 4118/2017) ;  SAN 3978/2017)

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Cantabria

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 10 de noviembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Esther Castanedo García\)](#)

Autor: Dr. Fernando López Pérez, Investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ CANT 396/2017 – ECLI:ES:TSJCANT:2017:396

Temas Clave: Acción pública urbanística; Ayuntamientos; Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus); Participación; Planeamiento urbanístico; Urbanismo

Resumen:

Una mercantil interpone recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo que aprobaba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Alfaz de Lloredo. Los motivos que sustentan el recurso son variados, tales como una deficiente realización del trámite de información pública, omisión de la información pública respecto a la evaluación ambiental, ilegal regulación de usos de un espacio declarado como Lugar de Interés Comunitario, etc. Todos ellos son desestimados íntegramente por la Sala, confirmando que el acuerdo que aprobaba definitivamente el plan urbanístico es ajustado a derecho, lo cual casi puede considerarse una rara excepción, habida cuenta de la cantidad de planes urbanísticos que últimamente se anulan, tal y como venimos dando noticia en esta REVISTA.

Dicho lo cual, interesa no obstante de la sentencia objeto de comentario, la excepción de falta de legitimación activa que alega el Ayuntamiento codemandado, entendiéndose que la acción pública en materia urbanística, no comprende acciones que supongan impugnaciones en materia de medio ambiente (en lo concerniente a las alegaciones de la recurrente relativas a la evaluación ambiental o al régimen de protección del LIC).

Sin embargo la Sala entiende que la acción pública urbanística, comprende también a los aspectos ambientales del Plan, por lo que desestima la excepción de falta de legitimación activa opuesta por el Ayuntamiento afectado.

Destacamos los siguientes extractos:

“En relación con la excepción de falta de legitimación activa, el Ayuntamiento alega que la acción pública urbanística de la actora no puede englobar acciones que supongan impugnaciones en materia de medio ambiente, como las relativas a la memoria ambiental o

a la protección de los LICs. La Sala entiende que se deben desestimar las alegaciones de la parte codemandada ya que la regla general de la legitimación para formalizar recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra regulada en el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción, disposición normativa que establece en su apartado 1.º que están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: "a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo". Pero, además, la legitimación urbanística en el orden contencioso-administrativo es más amplia, al considerarse acción pública.

En concreto en nuestro caso, la legitimación viene determinada por la invocación de la titularidad de un derecho o interés legítimo, que es el preservar la legalidad urbanística, lo cual supone una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso se alega que produce un beneficio o la eliminación de un perjuicio para el recurrente. El interés legítimo implica una relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado) y comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (antiguas sentencias como STS de 1 de octubre de 1990 y otras más modernas como STS 73/2006 y 52/2007). Abundando en la naturaleza pública de la acción urbanística y como recordaba la sentencia del Tribunal Supremo de fecha Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) Sentencia núm. 986/2016 de 4 mayo. RJ 2016\3065. "cierto es que el ejercicio de la acción pública en el ámbito urbanístico está sujeto a los límites generales o comunes que nuestro ordenamiento jurídico impone al ejercicio de cualquier derecho, cuales son, básicamente, las exigencias de la buena fe y la proscripción del abuso del derecho. Pero no es menos cierto que la extralimitación ha de quedar perfectamente acreditada, pues es esto lo que exige la titularidad del derecho que se ejercita. Si se es titular del derecho, su ejercicio debe ser amparado, y todo obstáculo que lo impida, amén de estar previsto en el ordenamiento jurídico, debe quedar constatado".

En nuestro caso, la extralimitación denunciada por el Ayuntamiento, es respecto a aspectos medioambientales impugnados por el recurrente. Esta Sala entiende que impugnar el contenido de los informes ambientales, que son instrumentos que integran el PGOU, no supone extralimitarse de lo que es la mera impugnación le Plan en todos sus aspectos. PGOU, que como disposición carácter general, regula múltiples aspectos de la vida de los municipios afectados, entre ellos, y como no podía ser de otro modo, el ambiental, que tiene naturaleza transversal y es una imposición para el poder normativo, sin que ello obste a su naturaleza de documento urbanístico integrante del plan, y susceptible de ser atacado por medio de una acción de la que estamos estudiando. Se debe desestimar, por tanto la excepción alegada por la parte codemandada".

Comentario del Autor:


Tradicional es ya en nuestro ordenamiento jurídico la acción pública en materia urbanística, la cual, muy resumidamente, ampara la posibilidad de que cualquier persona, sin necesidad de acreditar un interés propio y directo, pueda impugnar el planeamiento urbanístico que desee.

Esta amplia acción, choca no obstante con otros ámbitos del derecho administrativo, como en materia de medio ambiente. En esta materia, los avances han sido amplios en los últimos

lustros, basta citar el Convenio de Aarhus en 1998, que consolidó entre otros el acceso a la justicia en materia ambiental, y que se transpuso a nuestro ordenamiento a través de la, todavía vigente, Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

No obstante, en materia de medio ambiente la acción popular queda restringida a unos supuestos tasados (asociaciones ecologistas con determinados requisitos, básicamente), desde luego no tan amplios como la acción pública urbanística.

Afortunadamente, en materia de planeamiento urbanístico como así reconoce la sentencia comentada, y dado el carácter integral de la ordenación urbanística, permite ampliar los casos de legitimación activa a cualesquiera intereses (incluidos los medioambientales) afectados, dejando la puerta abierta al inicio de acciones que permiten su control jurisdiccional.

Documento adjunto: 

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 2 de noviembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ramón Sastre Legido\)](#)

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

Fuente: Roj: STSJ CL 3905/2017 - ECLI: ES:TSJCL:2017:3905

Temas Clave: Licencia ambiental; Actividades clasificadas; Infraestructuras de Radiocomunicación

Resumen:

Conoce la Sala del recurso de apelación formulado por la mercantil Telefónica Servicios Móviles, S.A., frente a la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo Nº 1 de León, de 21 de febrero de 2017, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de 31 de julio de 2009 de la Alcaldía de Cea que denegó la licencia ambiental que había solicitado dicha mercantil para la estación base de telefonía móvil en su término municipal.

La sentencia parte del contenido de los artículos 3 y 4 del Decreto de la Junta de Castilla y León 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación, que las considera "actividad clasificada", sometida a licencia de actividad (sustituida posteriormente por la licencia ambiental). Su solicitud requiere que se aporte la documentación prevista en el Anexo III del Decreto, entre la que se incluye la relativa a los aspectos técnicos, que la mercantil no aportó a pesar de ser requerida para ello.

La mercantil apelante considera que la citada documentación no le era exigible por cuanto no se trataba de una instalación nueva sino ya "existente", por lo que solo estaba obligada a aportar la documentación prevista en el Anexo II del Decreto. A lo que añade que si solicitó licencia ambiental fue para regularizar su situación con arreglo al régimen transitorio previsto en la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Las alegaciones de la apelante no han servido para desvirtuar la argumentación de la sentencia de instancia, que se confirma íntegramente. En este sentido, acudiendo a la interpretación que la Sala ha efectuado en otras sentencias del apartado tercero del artículo 6 del citado Decreto, llega a la conclusión que el régimen especial de inspección y control de las instalaciones existentes no constituye un límite ni una excepción para la aplicación a estos casos del régimen general sobre otorgamiento de las autorizaciones y funcionamiento de las actividades previsto en la ley de actividades clasificadas.


Destacamos los siguientes extractos:

“(…) El régimen especial de inspección y control de las instalaciones en funcionamiento que prevé ese artículo 6, a efectuar por la Junta mediante la presentación de la documentación que se recoge en el Anexo 2, no limita ni excepciona la aplicación en estos supuestos del régimen general sobre otorgamiento de las autorizaciones y funcionamiento de las actividades previsto en la Ley de Actividades Clasificadas, subsistiendo por consiguiente las competencias que en materia medioambiental dicha Ley atribuye a los Ayuntamientos, pues es ésta la correcta interpretación que ha de hacerse de dicha norma dado el contenido del apartado tercero del citado artículo 6 (…)”.

“(…) Lo ilegal sería precisamente lo contrario, esto es, que declarándose explícitamente la actividad como clasificada no se exigiera el cumplimiento de la Ley que regula esas actividades. Y no ha de olvidarse que esa regulación tiene como finalidad preservar los posibles daños al medio ambiente o los riesgos para las personas o bienes, así como preservar las condiciones de salubridad, razón por la cual la citada Ley de Actividades Clasificadas somete al régimen previsto en ella a las "actividades o instalaciones susceptibles" de ocasionar esos daños o riesgos, como antes se ha dicho" (…)”.

Comentario de la Autora:

Se remarca en esta sentencia que las infraestructuras de radiocomunicación o sus modificaciones sustanciales se consideran como actividad clasificada y, sometidas, por tanto, a dicha normativa sectorial y específica. Tratándose de una solicitud para la obtención de una licencia ambiental, la compañía telefónica debió acompañar la documentación técnica prevista en el Anexo III del tan reiterado Decreto que incluye, entre otros requisitos, la localización de la instalación en coordenadas; el proyecto técnico de las instalaciones junto con memoria, presupuesto, pliego de condiciones y planos; justificación de la utilización de la mejor tecnología disponible; información sobre la clasificación urbanística del suelo; estudios de visibilidad y de ruidos. La negativa al requerimiento para su aportación se tradujo en un informe negativo de la Comisión Territorial de Prevención Ambiental y, por ende, en su denegación por parte del ayuntamiento.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 29 de diciembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Luis Miguel Blanco Domínguez\)](#)

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

Fuente: Roj: STSJ CL 4095/2017 - ECLI: ES:TSJCL:2017:4095

Temas Clave: Consejo Regional de Medio Ambiente; Participación; Información; Organizaciones medioambientales

Resumen:

La “Federación Ecologistas en Acción de Castilla y León” impugna el Decreto 1/2017, de 12 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León. En realidad, pretende que se anulen aquellos preceptos directamente relacionados con la composición del Consejo (artículos 5.1, 6.1, 7.1 y 8.1).

Los motivos alegados para fundamentar su pretensión son los siguientes:

-Vulneración del derecho constitucional de participación al considerar infringidos los artículos 19.3, 1 b) y 3.2.a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. En esta estela considera que la mayoría de los miembros del Consejo son altos cargos de la Administración, siendo muy reducido el número de vocales de las organizaciones representativas de intereses sociales y de organizaciones no gubernamentales.

-Incumplimiento del objetivo de agilizar la tramitación de los asuntos y reforzar la participación de la sociedad civil.

-Arbitrariedad en la designación de las vocalías electivas del Consejo.

A juicio de la Sala, los motivos esgrimidos giran en torno a la infracción del derecho a la participación de los ciudadanos en materia de medio ambiente, un instrumento que, a su vez, está al servicio del derecho que todos tenemos a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo. Nos recuerda la Sala de qué forma se garantiza este derecho de participación a través de un repaso por el contenido de la normativa nacional y comunitaria que lo regula, a la que se suma el Convenio de Aarhus. En esta línea, llega a la conclusión de que el derecho de participación ciudadana en materia medioambiental no se limita a ser un simple principio general sino un derecho que debe garantizarse a través de medios adecuados.

Para una mejor comprensión de la cuestión controvertida, transcribo el contenido del artículo 2 del Decreto impugnado que dice: “*El Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla*

y León es el órgano colegiado de carácter consultivo de la Comunidad de Castilla y León en materia de medio ambiente, que tiene como fin servir de lugar de encuentro y participación de los sectores implicados en la elaboración, consulta y seguimiento de las políticas ambientales orientadas a promover la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible”.

Este Consejo actúa en Pleno y en tres Comisiones Sectoriales, a saber, de Pesca, de Caza y de Montes. Su composición se recoge en los artículos 5 a 8 del Decreto impugnado Y aquí es donde radica el “quid” de la cuestión, que no es otro que determinar si la composición del Consejo satisface el derecho de participación en materia medioambiental. Desde este punto de vista, la Sala comprueba que de los 51 miembros con derecho de voto, más de la mitad (33) son cargos de la Administración, ya sea de la Comunidad Autónoma, del Estado o de las entidades locales, destacando sobremanera los representantes de la propia Administración autonómica. Además, dicha Administración propone a los 4 miembros que representan a la comunidad científica y técnica.

El resto, es decir, 18, son miembros relacionados con la sociedad civil, incluyendo las Federaciones de Caza, Pesca y Casting y de Asociaciones de Propietarios Forestales. A su vez, observa que el número de los correspondientes a las asociaciones y organizaciones no gubernamentales de carácter regional cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente, que son 2, es el mismo que el de otras asociaciones y organizaciones cuyos fines son más amplios y no específicamente relacionados con el medio ambiente.

En suma, existe una desproporción entre los representantes de la Administración en el Consejo y los demás.

A continuación, se detiene la Sala en los antecedentes que dieron origen a este Decreto, patrocinados por la normativa cuya finalidad fue la adopción de medidas de reforma de la Administración autonómica, en aras a una mayor racionalidad del sistema de participación; que no puede traducirse en una merma del derecho de participación ciudadana. En este caso, se comprueba que la representación de la llamada sociedad civil se ve suprimida o reducida en comparación con la normativa sectorial anterior.

La conclusión a la que llega la Sala es que en este caso no se ha garantizado una participación real y efectiva en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente, máxime teniendo en cuenta que resulta imprescindible oír a aquellos sectores de la sociedad distintos de la Administración. Con ocasión del derecho de acceso a la información, tampoco se cumple en la composición del Consejo la necesidad de un mínimo nivel de especialización. Sí se respeta en el ámbito de la propia Administración pero no en el correspondiente a las asociaciones y organizaciones no gubernamentales.

En relación con lo expuesto, la Sala considera que la composición del Consejo Regional de Medio Ambiente en Castilla y León infringe el derecho de participación en cuanto a la composición del Pleno y de sus Comisiones lo que comporta la anulación de los artículos 5.1, 6.1, 7.1 y 8.1, por lo que debe ser anulado en este punto.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) En efecto, para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan ejercer y cumplir con las exigencias que resultan del citado artículo 45 deben facilitarse mecanismos

que posibiliten de una manera real y efectiva su participación en el proceso de toma de decisiones públicas (...).”

“(…) Esta norma, ratificada por España, conocida como Convenio de Aarhus, parte del principio de que para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados.

Dicho Convenio destaca que ese derecho de participación del público en el proceso de toma de decisiones, se extiende a tres ámbitos de actuación pública: "la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario" (...).”

“(…) Como conclusión de lo hasta aquí expuesto cabe decir que el derecho a la participación ciudadana en materia medioambiental, que es la base fundamental de la demanda, tiene un sólido respaldo normativo y no se limita a ser un simple principio general para la interpretación de los textos normativos sino un derecho que debe garantizarse y por lo tanto ha de disponerse de los medios adecuados para que el mismo sea real y efectivo y no meramente nominal (...).”

“(…) Con ello, obviamente no se quiere decir (porque no es nuestra competencia, ni objeto de debate) que haya un exceso de representación de determinados sectores de la sociedad o de la Administración, sino que, en principio, no hay una proporcionalidad entre la representación de unos sectores y otros.

La representación de los miembros no vinculados con la Administración es aún más escasa, si analizamos la composición de las distintas Comisiones (de Pesca, Caza y Montes), ya que solo se prevé la participación de uno de los dos representantes de asociaciones y organizaciones no gubernamentales de carácter regional cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente y el de la Federación correspondiente.

Por lo tanto, como primera línea de análisis y tras la lectura del precepto podemos concluir que hay una desproporción entre los representantes de la Administración en el Consejo Regional y los representantes de lo que hemos denominado sociedad civil y, por otro lado, observamos también la escasa representación de las asociaciones y organizaciones medioambientales en relación al resto de los representantes de otros sectores de la sociedad cuyos fines son más generales y amplios que los de dichas asociaciones y organizaciones (...).”

“(…) El objetivo del Decreto es reducir el número de órganos de participación y así dotar de mayor racionalidad al sistema de participación de los ciudadanos en materia de medio ambiente.

A la vista de tal objetivo, concluimos que lo que no es posible es que como consecuencia de esta nueva norma (el Decreto 1/2017) los ciudadanos tengan menor participación en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente (...).”

“(…) No cabe acudir al argumento de racionalización y reducción de los órganos de participación, que es el principal argumento utilizado en la contestación a la demanda, porque de ser así, esa racionalización y reducción afectaría a todos los miembros que componen los órganos de participación, lo cual no se ha producido.

Más aún, el Decreto 1/2017 aumenta la participación de la Administración del Estado, lo cual, en principio, y desde esta perspectiva de racionalización y reducción tampoco tiene mucho sentido ya que en su mayor parte las competencias en materia de medio ambiente corresponden hoy a las Comunidades Autónomas (…).”

“(…) Debe tenerse en cuenta que en materia de medio ambiente convergen una gran cantidad de normas sectoriales que tienen impacto en los más variados aspectos de la sociedad.

De hecho, si se examina la composición de las distintas Comisiones que se prevén en el Decreto impugnado comprobamos como esa especialización se respeta en el ámbito de la propia Administración (véanse los representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma en cada una de las Comisiones) y se respeta también para las Federaciones, donde están presentes representantes específicos de cada una de ellas.


Sin embargo, no sucede lo mismo en cuanto a las asociaciones y organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente, ya que siempre hay un representante genérico de esas asociaciones con independencia del cometido de cada comisión, a diferencia de lo previsto en la anterior normativa donde desde luego cabía la posibilidad de que el representante de esas asociaciones fuese distinto en función de la materia medioambiental concernida.

Con ello queremos poner de manifiesto que el derecho de participación que debe respetar el Decreto 1/2017 no solo se ve afectado negativamente desde un punto de vista cuantitativo sino también cualitativo (…).

Comentario de la Autora:

Se debe puntualizar que el Decreto 27/2015, de 8 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León ya fue anulado por la Sentencia de esta misma Sala de fecha 18 de abril de 2016.

La garantía del derecho de participación ciudadana a través de este tipo de órganos autonómicos no se garantiza con una inclinación de la balanza hacia el lado de la Administración, por cuanto de los 51 miembros con derecho a voto, más de la mitad (33) son cargos de la Administración. Resulta imprescindible escuchar a la sociedad civil, y esto no se consigue reduciendo o suprimiendo su representación. Lo relevante de esta sentencia es que no solo aprecia una clara desproporción entre los representantes, sino una escasa representación de las organizaciones medioambientales a las que no se les aplica un mínimo nivel de especialización.

Documento adjunto: 

Cataluña

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya de 2 de octubre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, Ponente: Javier Bonet Frigola\)](#)

Autora: Dra. Aitana de la Varga Pastor, Profesora de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili e investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: Roj: STSJ CAT 9432/2017 - ECLI: ES:TSJCAT:2017:9432

Temas Clave: contaminación acústica; protección de derechos fundamentales; mapa de capacidad acústica; ordenanza municipal; excepciones

Resumen:

Esta sentencia resuelve recurso de apelación de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona contra sentencia del TSJC, el cual fue interpuesto por dos particulares contra el Ayuntamiento de la Galera. En la sentencia de instancia se estimó parcialmente el recurso interpuesto por las mismas partes frente a la inactividad del Ayuntamiento y se le condenó a realizar “una valoración de la incidencia acústica en el domicilio de los solicitantes de las emisiones de ruido generadas por las actividades de ocio, deportivas y esparcimiento que se llevan a cabo durante todo el año sin ningún tipo de control horario y a que de acuerdo con la necesaria y previa valoración de la incidencia acústica sobre el domicilio de los solicitantes, se concreten y materialicen las medidas necesarias para adaptar a la legalidad vigente los niveles de las emisiones sonoras que dichas actividades de ocio, deportivas y esparcimiento generen, suspendiéndose dicho tipo de actividades hasta que se concreten y sean una realidad las medidas necesarias para evitar las molestias que los vecinos afectados han de soportar.”

En la apelación, sin embargo, se analiza la contaminación acústica producida durante las festividades del municipio, y que por ordenanza municipal quedan exceptuadas y excluidas de la limitación de decibelios durante esas festividades concretas. La parte recurrente alega “el resto de actividades permitidas interfieren en los derechos fundamentales de los recurrentes”.

Por lo tanto, el tribunal realiza un análisis jurídico de la legalidad de la Ordenanza municipal de policía y buen gobierno en tanto que excepciona los objetivos de calidad acústica determinados a partir de la Ley 37/2003 del ruido y 16/2002 de protección contra la contaminación acústica con motivo de fiestas populares y otros eventos públicos, los cuales deberán ser autorizados por el Ayuntamiento.

El Tribunal, tras el pertinente análisis normativo, considera que la regulación establecida es conforme a derecho y, en consecuencia, desestima el recurso.

Destacamos los siguientes extractos:

“La cuestión que se nos plantea en el presente recurso de apelación, es estrictamente jurídica

y consiste en determinar si el AJUNTAMENT DE LA GALERA tenía competencia para excepcionar, en su Ordenanza de Policía y Buen Gobierno, los objetivos de calidad acústica determinados a partir de lo dispuesto en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, y 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica.

El AJUNTAMENT DE LA GALERA, a partir de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley catalana 16/2002, de 28 de junio, aprobó el Mapa de Capacitat Acústica del municipio (folios 89 a 97 del expediente administrativo), que sitúa la finca de los apelantes en la zona A4 (predominio de suelo de uso residencial), con valores límite de 60db en horario diurno (7h a 21h) y 50db en horario nocturno (de 23h a 7h).

No se discute por las partes que tales límites se superan con ocasión de determinados usos extraordinarios que los apelantes sitúan en: "La fessolada popular de Sant Josep" en marzo, la Discoteca móvil de la "Fira de la Terrissa" durante el puente del 1 de mayo, verbena de San Juan el 23 de junio, y las Fiestas Patronales de Sant Llorenç la segunda semana de agosto. De hecho, el informe que la parte actora aportó al expediente administrativo, elaborado por BAC ENGINEERING CONSULTANCY GROUP y que refleja niveles de inmisión sonora superiores a los permitidos, se realizó en un único día, concretamente el 10 de agosto de 2015 (folio 77 del expediente), es decir, durante el período de "Festes Majors" tal y como queda acreditado con el certificado de la Secretaria-Interventora municipal de 22 de febrero de 2016.

En este contexto, debemos recordar que el artículo 21 de la Llei 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, dispone en su apartado primero que:

"Correspon als ajuntaments, o bé als consells comarcals o les entitats locals supramunicipals, en cas que els municipis els hagin delegat les competències, elaborar i aprovar ordenances reguladores de la contaminació per sorolls i vibracions, en el marc del que regula aquesta Llei i la normativa que la desenvolupa, sense que en cap cas aquestes ordenances puguin reduir les exigències i els paràmetres de contaminació acústica establerts pels annexos d'aquesta Llei."

Mientras que el apartado 3 del mismo precepto previene lo siguiente:

"Les ordenances poden tenir en compte les singularitats pròpies del municipi, com ara les activitats festives i culturals, i les que tenen un interès social, sempre que tinguin un cert arrelament."

Pues bien la Ordenanza Municipal de Policía y Buen Gobierno del AJUNTAMENT DE LA GALERA, dedica su capítulo IX a la "CONTAMINACIÓN ACÚSTICA", y por su parte, el artículo 18 de la misma, entre las disposiciones sobre Policía Urbana, tras establecer en su apartado primero que "L'ús d'aparells sonors haurà de moderarse per a evitar molèsties al veïnat; especial atenció s'haurà d'advertir en les hores nocturnes", prevé

en su apartado segundo que "les excepcions per raó de festes populars i altres esdeveniments públics hauran de ser autoritzades per aquest Ajuntament".

Afirman los recurrentes que no resulta aplicable al caso el artículo 21.3 de la Ley 16/2002, al no ser la Ordenanza de Policía y Buen Gobierno del AJUNTAMENT DE LA GALERA, una ordenanza específica reguladora de la contaminación acústica, sin embargo tal argumento no puede ser atendido, pues como hemos examinado la Ordenanza que nos ocupa contiene un capítulo entero dedicado a la contaminación acústica, no siendo infrecuente en municipios pequeños (La Galera no cuenta ni con 800 habitantes), disponer de una Ordenanza municipal que a la vez regule diversos sectores, en lugar de disponer de una ordenanza sectorial diferenciada para cada uno de ellos.

Por tanto, la denominada Ordenanza de Policía y Buen Gobierno, respeta el principio de legalidad y cumple la previsión contenida en el artículo 21.3 de la Ley catalana 16/2002, de 28 de junio.

A lo anterior añadir que tampoco puede argumentarse que la Ordenanza no podría modificar, en realidad excepcionar, las previsiones del Mapa de capacidad acústica del municipio, por dos motivos. El primero por cuanto corresponde al máximo órgano municipal, el Pleno, integrado por el Alcalde y los Concejales aprobar las Ordenanzas del municipio (artículo 22.2.d Ley 7/1985, de 2 de abril , de Bases de Régimen Local). Y el segundo, porque no siendo de superior rango el denominado Mapa de Capacidad Acústica del Municipi de La Galera, el mismo documento en su apartado 5 indica que "L'Ajuntament, per causes degudament justificades, pot autoritzar la suspensió provisional dels objectius de qualitat acústica aplicables a la totalitat o part d'una zona acústica, tal com s'estableix en els articles 7.3 i 38.3 del Reglament de la Llei 16/2002, de 28 de juny".


En definitiva, es conforme a las previsiones legales excepcionar ocasionalmente, con motivo de fiestas o acontecimientos culturales o que tengan un interés social y con arraigo en el pueblo, las limitaciones acústicas previstas con carácter general en el Mapa de Capacidad Acústica. Ahora bien, lo anterior, no puede hacerse de cualquier manera, sino que debe de hacerse caso por caso, examinando las circunstancias del mismo, y procurando ocasionar el menor perjuicio a los vecinos más próximos al local, lo que implica una valoración de la incidencia acústica, las posibilidades de limitación y la duración del evento. Es por ello, que no cabe ni la declaración de ilegalidad de la Ordenanza, ni la adopción de una medida preventiva con carácter general como pretende la parte recurrente. Medida preventiva que, recordemos, ya se adoptó en relación al resto de actividades que se desarrollan en el polideportivo, sino que los interesados deberán valorar en cada caso, las actuaciones municipales realizadas y la autorización concedida a efectos de impugnar, en su caso, como interesados, el acuerdo adoptado.

Comentario de la autora:

La sentencia analiza la Ordenanza Municipal de Policía y buen gobierno que incluye un capítulo dedicado a la contaminación acústica y su conformidad a la legislación sobre el ruido y contra la contaminación acústica estatal y catalana. Muy acertadamente considera que estas ordenanzas pueden incluir regulaciones sobre afectaciones ambientales, cuando no exista una ordenanza específica ambiental. Por otra parte también es conforme a la ley la inclusión de excepciones a los objetivos de calidad acústica, siempre y cuando sean



excepciones ocasionales con motivo de festividades o acontecimientos culturales con interés social o arraigo a la población. Sin embargo, y como advierte, no puede hacerse de cualquier manera, sino que se deberán examinar las circunstancias procurando ocasionar el menor perjuicio a los vecinos próximos al evento y se deberá valorar la incidencia acústica, etc.

Documento adjunto: 

Comunidad de Madrid

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de octubre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: José Daniel Sanz Heredero\)](#)

Autor: Dr. Fernando López Pérez, Investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ M 11364/2017 – ECLI:ES:TSJM:2017:11364

Temas Clave: Ayuntamientos; Comunidades Autónomas; Competencias; Residuos; Vertederos

Resumen:

El Ayuntamiento de Loeches, mediante Acuerdo del Pleno de fecha 17 de marzo de 2016, modifica el artículo 93 de su Ordenanza de Medio Ambiente, cuya nueva redacción indica que «queda expresamente prohibida la existencia de cualquier tipo de vertedero, sin excepción, en todo el término municipal de Loeches, para la gestión, tratamiento y eliminación de residuos».

Según consta en la propia sentencia, el contexto de esta decisión municipal radica en que la Comunidad de Madrid lleva años estudiando la instalación de un nuevo “Complejo Ambiental” en Loeches, ante la colmatación del vertedero ubicado en Alcalá de Henares, y que explotaría la Mancomunidad del Este de la Comunidad de Madrid, de la que forma parte el municipio de Loeches, a fin de efectuar el tratamiento y gestión de los residuos de los municipios que integran dicha Mancomunidad. De hecho, se encontraría en la fase final de su tramitación el Plan de Infraestructuras autonómico para la instalación de este complejo en el citado municipio.

A fin de anular este precepto de la Ordenanza municipal que impediría la instalación del nuevo vertedero, la Comunidad de Madrid impugna el Acuerdo del Ayuntamiento-Pleno de Loeches. A tal fin, aduce que la Comunidad de Madrid es la única competente en política integral de gestión de residuos (artículo 26 de su Estatuto de Autonomía; artículo 7 de la Ley 5/2003, de Residuos de la Comunidad de Madrid; y artículo 12.4.a) de la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminados). De este modo entiende la Comunidad de Madrid que la actuación municipal entraría en contradicción con la competencia autonómica para la aprobación de instrumentos de planificación en materia de vertidos. Del mismo modo, basa su recurso también en que los intereses ambientales tienen un carácter supralocal, así como que el ayuntamiento de Loeches con su actuación estaría vulnerando los principio de colaboración y coordinación entre administraciones, entre otras cuestiones.

Al respecto de las alegaciones, la Sala comienza analizando el principio de autonomía local, para a continuación, mediante cita constante del articulado de la ley de residuos de la

Comunidad de Madrid (Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid), advertir que la planificación de residuos autonómica se superpone a la municipal, siendo ésta la que, en su caso, debe atender y respetar a aquélla. Así, el artículo 11.1 de esta norma establece que «los Planes en materia de residuos aprobados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid serán de obligado cumplimiento para Administraciones Públicas y particulares, constituyendo, en especial, un límite vinculante para cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico, cuyas determinaciones no podrán modificar, derogar o dejar sin efecto aquéllos».

De este modo, advierte la Sala que la aprobación de la modificación de la Ordenanza municipal contraviene la planificación en la materia efectuada por la Comunidad de Madrid, afectando e incidiendo en las competencias que ésta ostenta. Además, constata que con tal decisión municipal se estaría vulnerando los principios de colaboración y coordinación entre administraciones. Por todo ello, la Sala falla a favor de la administración autonómica, decretando la nulidad de la modificación de la Ordenanza municipal.

Destacamos los siguientes extractos:

“Dicho lo expuesto, resulta pertinente comenzar nuestro análisis de la cuestión controvertida trayendo a colación el artículo 5.2 de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid, que establece que en relación con la gestión de los residuos urbanos o municipales, corresponde a los municipios:

"a) La prestación de los servicios públicos de recogida, transporte y, al menos, eliminación de los residuos urbanos o municipales en la forma que se establezca en sus respectivas ordenanzas y planes, de acuerdo con los objetivos establecidos por la Comunidad de Madrid a través de los instrumentos de planificación contemplados en esta Ley.

Los municipios gestionarán los servicios de recogida y transporte de residuos urbanos o municipales por sí mismos, o mediante las agrupaciones o las formas de colaboración previstas en la normativa sobre régimen local, siempre de conformidad con lo establecido en los planes autonómicos de residuos.

La eliminación se prestará, preferentemente, mediante la constitución de consorcios entre los municipios y la Comunidad de Madrid.

b) La elaboración de los planes municipales de residuos que deberán ser concordantes con los planes de residuos de la Comunidad de Madrid.

c)..."

Por su parte, el artículo 7.g) de la citada Ley atribuye a la Comunidad de Madrid: "Elaborar los instrumentos de planificación previstos en esta Ley y coordinar las actuaciones que se desarrollen en materia de gestión de residuos en el territorio de la Comunidad de Madrid".

Planificación autonómica que aparece contemplada en los artículos 9 y siguientes de la expresada Ley. En concreto, en lo que ahora interesa resaltar, en relación con los efectos de los Planes en materia de residuos aprobados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, el artículo 11.1 establece que: "Los Planes en materia de residuos aprobados por el

Gobierno de la Comunidad de Madrid serán de obligado cumplimiento para Administraciones Públicas y particulares, constituyendo, en especial, un límite vinculante para cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico, cuyas determinaciones no podrán modificar, derogar o dejar sin efecto aquéllos".

Y en relación con los Planes de residuos de las Entidades Locales el artículo 13.1 establece que:

"Las Entidades Locales, incluidas las Mancomunidades de municipios, podrán aprobar en el ámbito de sus competencias sus propios Planes en materia de residuos, de conformidad con lo previsto en esta Ley, en sus normas de desarrollo y en los planes autonómicos en materia de residuos".

Y, por último, en relación con la " Colaboración y coordinación interadministrativas ", procede traer a colación el artículo 8 de la citada Ley, según el cual:

"1. La Comunidad de Madrid y las Entidades Locales comprendidas dentro de su ámbito territorial colaborarán entre sí y con la Administración del Estado con el fin de realizar las acciones necesarias para la consecución de los objetivos establecidos en esta Ley.

2. A fin de asegurar la coherencia y la efectividad de estas acciones, se atribuye al Gobierno regional, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la facultad de coordinar la actuación de las Entidades Locales en el ejercicio de aquellas competencias que trasciendan los intereses municipales y estén comprendidas dentro de los objetivos de esta Ley. La potestad de coordinación se ejercerá mediante la aprobación de los planes de la Comunidad de Madrid en materia de residuos y la vinculación de las Entidades Locales al contenido de los mismos, en los términos previstos en el Título II de esta Ley, así como mediante cualquier otro instrumento previsto legalmente".

Pues bien, del propio tenor literal del artículo 93 impugnado ("Queda expresamente prohibida la existencia de cualquier tipo de vertedero, sin excepción, en todo el término municipal de Loeches, para la gestión, tratamiento y eliminación de residuos") bien pronto se advierte que con su aprobación el Pleno del Ayuntamiento de Loeches ha ido más allá de las competencias que el ordenamiento jurídico otorga a las entidades locales. La promulgación de una prohibición absoluta a la existencia de vertederos es una medida que afecta e incide en las competencias que el ordenamiento jurídico, en la forma expuesta anteriormente, atribuye a la Comunidad de Madrid.

En concreto, la expresada prohibición absoluta ("... sin excepción ...") incide negativamente en la competencia planificadora y de coordinación en materia de residuos atribuida por la Ley a la Comunidad de Madrid.

Ciertamente que los municipios ostentan una evidente competencia en materia de gestión, tratamiento y transporte de residuos, pero no es menos cierto que ello debe efectuarse de acuerdo con los objetivos establecidos por la Comunidad de Madrid a través de los pertinentes instrumentos de planificación, de obligado cumplimiento tanto para los particulares como para las Administraciones públicas y, por ende, también para el Ayuntamiento aquí demandado.

En consecuencia, como sostiene la Comunidad de Madrid recurrente, el precepto impugnado entra en abierta contradicción con la competencia autonómica para la aprobación de los instrumentos de planificación y de coordinación en materia de vertidos”.

“Llegados a este punto conviene, igualmente, poner de relieve que a partir de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, la Ordenanza aparece como una fuente de derecho autónoma del municipio. Su misión no es tanto desarrollar las leyes sino ser expresión de la política municipal en el marco de lo que las leyes dispongan. Concretamente, el campo de acción de las ordenanzas municipales en el urbanismo viene marcado por el límite que supone la regulación de los planes en las leyes urbanísticas.

Así, en relación con lo que se acaba de señalar, podemos traer a colación el artículo 32 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que contempla en materia urbanística las ordenanzas de urbanización, instalaciones, edificación y construcción, en su párrafo cuarto, reserva a las ordenanzas de instalaciones, edificación y construcción la regulación particularizada de "los aspectos morfológicos y estéticos y cuantas otras condiciones no definitorias de la edificabilidad y destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, instalaciones y edificación, incluidas las actividades susceptibles de autorización en los inmuebles. En concreto:

- a) Deberán regular los aspectos relativos a la seguridad, funcionalidad, economía, armonía y equilibrio medioambientales, estética, ornato, calidad, conservación y utilización de los edificios y demás construcciones e instalaciones, así como los requisitos y las condiciones de los proyectos y de la dirección, ejecución y recepción de edificaciones y restantes construcciones e instalaciones, de conformidad con la legislación reguladora de la edificación.
- b) Podrán regular cuantos otros aspectos de la edificación y construcción no estén reservados por esta Ley al planeamiento urbanístico".

Esto es, a las ordenanzas de urbanización, instalaciones, edificación y construcción les está vedado la regulación particularizada de cuantas condiciones sean definitorias "de la edificabilidad y destino del suelo".

Por otra parte, conviene igualmente poner de relieve que el establecimiento del régimen normativo de los usos e intervenciones admisibles y prohibidos, así como las condiciones que deben cumplir para ser autorizadas, en el suelo no urbanizable de protección, que es extensivo al suelo urbanizable no sectorizado hasta tanto se apruebe un Plan de Sectorización, es una competencia que forma parte del contenido sustantivo del planeamiento general, tal como se desprende del artículo 42.2.c) y 4.c) de la ya citada Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Ello no es más que lógica consecuencia de que el establecimiento de los usos pormenorizados en suelo no urbanizable de protección y urbanizable no sectorizado es una determinación estructurante de la ordenación y, como tal, solo se puede establecer o modificar a través del planeamiento general (artículos 34.3 y 35.2.d) de la citada Ley 9/2001).

Pues bien, dado el tenor literal del artículo 93 impugnado, bien pronto se advierte que no se limita a los meros aspectos morfológicos y estéticos y cuantas otras condiciones no definitorias de la edificabilidad y destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, instalaciones y edificación sino que, por el contrario, incide claramente en el destino del suelo al prohibir en todo el término municipal, de forma absoluta y sin excepción de tipo alguno, la existencia de cualquier tipo de vertedero.

Esto es, el Ayuntamiento de Loeches ha modificado las Normas subsidiarias de planeamiento municipal de 1997, introduciendo un cambio encubierto del uso del suelo, por la vía de una simple modificación de las Ordenanzas municipales, con total y absoluto desprecio de las normas reguladoras de los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como de las referidas a los planes de residuos municipales”.

“Y por último, el precepto impugnado entra, igualmente, en abierta contradicción con el Acuerdo de 28 de abril de 2011, de la Mancomunidad del Este, en cuanto establecía que "la nueva instalación se ubicará en el término municipal de Loeches"; así como con el Convenio firmado por el Ayuntamiento de Loeches y la citada Mancomunidad, de 18 de diciembre de 2014, en el que se manifestaba la conformidad con la implantación del Complejo Medioambiental de reciclaje en el término municipal de Loeches.


No cabe duda que la pretendida modificación unilateral por el Ayuntamiento de Loeches del Acuerdo y Convenio suscrito supone una vulneración de los principios de colaboración y coordinación entre Administraciones, así como del de confianza legítima; debiendo recordarse que los Convenios de colaboración obligan a las Administraciones intervinientes desde su firma, salvo que en ellos se establezca lo contrario (artículo 8.2 de la Ley 30/1992, vigente a la fecha de la firma del Convenio)”.

Comentario del Autor:

La construcción de determinadas infraestructuras poco deseadas, como una nueva cárcel, suele traer una cierta contestación, que muchas veces trasciende de lo social, para convertirse en un problema de índole político, al inmiscuirse administraciones que se alinean con tales pretensiones. Esta situación es ciertamente recurrente en materia de construcción de vertederos y otras instalaciones similares, que traen consigo la oposición vecinal.

Es lo que sucede en el caso que nos ocupa, donde el Ayuntamiento, a fin de evitar la instalación del vertedero supralocal, modifica su ordenanza prohibiendo su instalación. Hay que recordar que tradicionalmente los municipios tienen reconocidas competencias en materia de gestión de residuos sólidos urbanos (artículo 25 de Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local).

Sin embargo, el indudable interés supralocal con el que esta materia cuenta, favorece que sean las Comunidades Autónomas (como sucede con el Estado en ocasiones, por ejemplo con la construcción de cárceles) las que ostenten una competencia que se superpone a la local.

Documento adjunto: 

Comunidad Valenciana

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 29 de septiembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Ponente: Estrella Blanes Rodríguez\)](#)

Autora: Dra. Aitana de la Varga Pastor, Profesora de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili e investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: Roj: STSJ CV 5990/2017 - ECLI: ES:TSJCV:2017:5990

Temas Clave: ley de aguas; vertidos de aguas residuales sin autorización; acequia real; competencia municipal; derecho sancionador

Resumen:

Esta sentencia resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Beniparrel contra la Resolución de la CHJ que estimó parcialmente el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de 7.4.2015 reduciendo al multa a 1.000 euros y la obligación de indemnización de los daños causados por un vertido de aguas residuales, habiendo sido parte, como demandada la Confederación Hidrográfica del Júcar. La CHJ considera que la administración municipal ha cometido una infracción de vertido de aguas residuales, sin embargo y tras analizar las alegaciones de la corporación municipal el TSJ no lo considera así y estima el recurso.

Los fundamentos que utiliza se basan en que la CHJ ha infringido los principios de tipicidad y de culpabilidad, puesto que lo que sanciona la ley de aguas, art. 116.3 apartado f) del TRLA son “los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua (...) efectuados sin la autorización correspondiente” realizados por el autor y no la inobservancia de las competencias que le son propias a la corporación municipal en materia de alcantarillado art. 26.1 LRBR: Además el vertido se realiza en la Acequia Real del Turia, la cual no pertenece a la red de saneamiento municipal.

Destacamos los siguientes extractos:

“La administración sancionadora reconoce que el vertido origen del expediente sancionador procede de la Acequia Real del Júcar y que la Comunidad de regantes podría haberlo evitado controlando los vertidos efectuados a su acequia. También reconoce la administración demandada que hay un autor material del vertido, aun cuando considera que el vertido se configura como una serie de conductas omisivas por parte del Ayuntamiento, de la Comunidad de Regantes y activa por parte de la persona o la empresa autora material del mismo.

Así las cosas, la administración infringe en la resolución impugnada el principio de tipicidad ya que la infracción por la que sanciona a la administración local no puede serle imputada e

infringe el principio de culpabilidad, vulnerando el principio de personalidad de la responsabilidad penal y de las penas ya que el vertido llevado a cabo sin autorización, ni ha sido cometido por el Ayuntamiento, ni ha sido vertido al alcantarillado municipal, sino a una acequia que no es propiedad del Ayuntamiento y que la CHJ, ni siquiera afirma y menos aun acredita, que esté conectada a la red de alcantarillado.

El Ayuntamiento no es el autor material del vertido, no ha cometido la infracción tipificado en el art. 116.f de la Ley de aguas, ni la infracción es consecuencia de una acción u omisión imputable a la administración local por imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable, ya que la actora ha justificado y la administración sancionadora no ha, ni siquiera contradicho esta justificación, que el polígono industrial donde se ha producido el vertido tiene red de saneamiento, que el vertido se ha llevado a cabo en una acequia, que no existe conexión entre esta acequia y la red de saneamiento municipal y que la citada acequia, no es propiedad del Ayuntamiento, sino de la Acequia Real del Turia que tiene otorgada autorización de vertido de aguas pluviales a las empresas del polígono siendo una de estas empresas, la autora del vertido.

El tipo infractor aplicado en la sanción objeto de recurso a la administración actora, no es la inobservancia de las competencias que le son propias en materia de alcantarillado del artículo 26.1.a) de la ley y 7/85, sin que el texto refundido de la ley de Aguas establezca la responsabilidad subsidiaria de los Ayuntamientos por vertidos contaminantes en su término municipal, cualquiera que sea su autor y el lugar del vertido.

Concluyendo, la sanción impuesta infringe el principio de tipicidad y de culpabilidad por cuanto la infracción prevista en el art 116.3 apartado f) del TRLA resulta : Los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente, y exige que el autor de la infracción lleve a cabo vertidos, sin la correspondiente autorización, por acción u omisión, pero en todo caso propia del autor del vertido o en el caso que nos ocupa del titular que autoriza los vertidos de aguas pluviales a la acequia y por ello el recurso debe ser estimado declarando nula la resolución impugnada.

La jurisprudencia invocada por la Abogacía del estado, no guarda relación con el caso que nos ocupa ya que se refiere a vertido continuado de aguas residuales contaminantes, sin tratamiento de depuración adecuada en un barranco por la incapacidad de la EDAR de asumir y depurar los caudales que recibe refiriéndose a las sentencias invocadas a la obligación legal de que las aguas del alcantarillado reciban el correspondiente tratamiento de las aguas, situación fáctica que como hemos dicho no se corresponde con los hechos por los que fue incoado el expediente sancionador objeto de este recurso.


No siendo el Ayuntamiento el autor por acción u omisión de la infracción tipificada en el art.116.f) de la ley de aguas, no está obligado a reparar los daños causados.” (F.J3)

Comentario de la autora:

Esta sentencia aborda cuestiones en materia de aguas, concretamente en materia de vertidos de aguas residuales a la Acequia real del Turia por parte de una empresa sin autorización y se plantea la comisión de una infracción administrativa por parte de la



corporación municipal. El hecho de no estar tipificada dicha inobservancia municipal y que lo sea la autora del vertido la exime de la multa inicialmente impuesta.

Documento adjunto: 

Islas Baleares

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de febrero de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 8 de noviembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Ponente: Fernando Socias Fuster\)](#)

Autora: Dra. Aitana de la Varga Pastor, Profesora de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili e investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: Roj: STSJ BAL 876/2017 - ECLI: ES:TSJBAL:2017:876

Temas Clave: zonificación; horarios de apertura y cierre; competencia municipal; contaminación acústica; salubridad

Resumen:

Esta sentencia resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto por un particular titular de un negocio contra el Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany contra la Ordenanza Reguladora de los Horarios de actividades catalogadas y turísticas de restauración del municipio de Sant Antoni de Portmany. Considera que es contrario al ordenamiento jurídico el acto impugnado y en consecuencia solicita que se declare la nulidad de la zonificación 1 (anexo I) y del horario de apertura de los artículos 3.3 y 3.4 de la Ordenanza Municipal de Horarios de Sant Antoni de Portmany, en lo que se refiere a la reducción del horario de cierre en una hora respecto a los locales señalados como II.C (salas de fiesta, salas de baile y discotecas) ubicados en la zona 1 y que se condene a la Administración demandada a indemnizar al recurrente en los perjuicios que se determinen en ejecución de sentencia.

El recurso se basa en tres fundamentos que son desestimados por el Tribunal. La parte considera que se ha vulnerado el procedimiento de elaboración de la Ordenanza por falta informe jurídico de adecuación a la legalidad; ausencia de informes técnicos de la necesidad, oportunidad y proporcionalidad de la limitación horaria establecida y finalmente la falta de motivación de la delimitación espacial horaria y de la clasificación del tipo de actividad.

El Tribunal desestima el recurso y considera que el acto administrativo impugnado es conforme al ordenamiento jurídico. Para ello analiza varias cuestiones: el procedimiento de elaboración de la ordenanza; la competencia municipal para la zonificación horaria y los informes que justifican y acreditan la oportunidad, necesidad y proporcionalidad de la zonificación aprobada; la motivación de la zonificación horaria y la discrecionalidad administrativa; la crítica a los argumentos técnicos de los informes que justifican la zonificación horaria; la supuesta desigualdad de trato.

Destacamos los siguientes extractos:

“...En lo que ahora importa, en la mencionada Ordenanza se introduce una zonificación de las actividades turísticas y catalogadas, a las que se les fija un horario de apertura y cierre, según la zona y tipo de actividad.

El demandante, titular de una sala de fiestas situada en la identificada como Zona 1, impugna la mencionada Ordenanza en lo que afecta al horario de cierre, que se adelanta en una hora respecto a análogos establecimientos de la categoría II.C (salas de fiesta, salas de baile y discotecas) ubicados fuera de esta zona 1. Es decir, con la mencionada Ordenanza, los locales del Grupo II.C deben cerrar a las 06 hrs, menos los ubicados en la Zona 1 (como el del recurrente) que deben cerrar a las 5 de la madrugada. Se impugnan la zonificación 1 (anexo I) y los artículos de la Ordenanza que establecen dicha limitación (artículos 3.3 y 3.4), argumentando que el adelanto en el horario de cierre para dicho tipo de locales y en la indicada zona, responde a un criterio arbitrario, causando una desigualdad con respecto a otros establecimientos similares pero en distinta zona. Como consecuencia de la anulación pretendida, se interesa indemnización de daños y perjuicios causados con lo que se considera una ilegal restricción horaria...” (F.J.1).

“...No puede estimarse el argumento pues el procedimiento de elaboración de la Ordenanza a lo que debe ajustarse es a lo previsto en el art. 49 de la LBRL y en el art. 102 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears y el propio demandante ha de reconocer que no incumple ninguno de tales preceptos.

El informe de conformidad a la legalidad del art. 173,2º del ROF lo es, exclusivamente, para los acuerdos a que se refiere el punto 1º del mismo precepto.

Con independencia de lo anterior, en el Informe que suscriben el Secretario de la Corporación y la Jefa de Servicios Jurídicos, de fecha 4 de abril de 2013, ya reseñan que la Ordenanza se ajusta a la legalidad...” (F.J.2)

“...Con carácter previo debemos precisar que la Ordenanza que nos ocupa no establece una regulación de horarios en desarrollo de lo previsto en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, que prevé una zonificación acústica, como tampoco en desarrollo y aplicación de la Ley balear 1/2007, de 16 de marzo. Antes al contrario la limitación horaria que nos ocupa, deriva de lo dispuesto en la Ley 16/2006 de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Illes Balears (BOIB núm. 152 de 28/10/06) que en su art 45 dispone que " el horario general de apertura y cierre de las actividades catalogadas se debe determinar mediante orden de la Conselleria competente en materia de licencias de actividades del Govern de les Illes Balears. Los plenos de los Ayuntamientos respectivos pueden reducir motivadamente, para una zona o zonas de su municipio, los horarios citados ".

En definitiva, la indicada Ley 16/2006, sí permite reducir horarios para determinadas zonas del municipio, sin que se exija que la zonificación a realizar esté previamente determinada o fundamentada en el plan urbanístico.

Pero es que además, la Ley 9/1997, de 22 de diciembre, de diversas medidas tributarias y administrativas, por la que se establece que el horario general de los espectáculos y de las actividades recreativas, prevé que el horario general de los espectáculos y actividades recreativas será determinado reglamentariamente por el Gobierno de la CAIB y en su art.

19,2º precisa que " 2. Hasta que la Comunidad Autónoma no haya dictado una norma específica en materia de espectáculos públicos y de actividades recreativas, los plenos de los Ayuntamientos, mediante reglamento, podrán establecer ampliaciones o reducciones de horarios de acuerdo con las peculiaridades de las poblaciones, las zonas y los territorios que, especialmente en relación a la afluencia turística y la duración del espectáculo, harán una diferenciación entre la época o estación anual y entre los días laborables, los festivos y sus vigiliass ". A falta de regulación reglamentaria por parte de la CAIB y del Consell Insular de Eivissa, en desarrollo de lo dispuesto en dicho precepto, el Ayuntamiento podía establecer la zonificación horaria que nos ocupa..." (F.J.3)

"...En segundo lugar debe precisarse que esta zonificación horaria no ha de responder exclusivamente a asegurar un control de la contaminación sonora, pues es uno de los elementos a considerar, pero no el único, por lo que poco importa que los locales de ocio cumplan con las medidas de insonorización previstas.

Lo que se persigue es que la Administración municipal, que es la que mejor conoce las necesidades y problemas del municipio, establezca unos horarios de cierre de actividades que se estimen más adecuados para la convivencia ciudadana y, en definitiva, para los intereses generales y a tal fin ha de ponderar todos los intereses (los de los propietarios de los locales, así como los de los vecinos en general).

Pues bien, para determinar la zonificación horaria, el Ayuntamiento interesó diversos informes de los que resultaba la conveniencia de adelantar el horario de cierre de los locales de ocio de una determinada zona, identificada como el "west" pero de límites geográficos difusos con dicha denominación.

Un primer informe de la Policía Local de fecha 20 de marzo de 2013 ya precisa la conveniencia de adelantar el horario de cierre en una determinada zona. Concretamente se informa:..." (F.J.4)

"...Por otra parte, el informe de la Policía Local no se limita a justificar la conveniencia de adelantar el horario de cierre por el simple motivo de coincidencia con el horario de cambio de turno de los agentes, sino que describe que la gran afluencia y presencia de viandantes en aquel horario (06:00 hrs) provoca un grave perjuicio a los servicios de limpieza así como desordenes públicos, lo que también provoca graves molestias a los vecinos de la zona mencionada.

(...)El informe describe que ahora -tras la restricción horaria- no se producen los conflictos de convivencia derivados de la coincidencia espacial y temporal de los servicios de limpieza con la salida de los clientes de los locales de ocio, de modo que lejos de desvirtuar las medidas adoptadas por la Ordenanza, la justifican.

El informe pericial indica que ahora la interferencia entre el aforo que sale de los locales y los servicios de limpieza sólo se produce en un tramo de los viales de la zona 1 y que se podría evitar con retrasar 20 minutos la operación de la barredora automática, pero lo relevante es que esta valoración se realiza tras la aplicación de la Ordenanza, lo que no sirve para demostrar que con anterioridad a la misma, la interferencia no existía o era menor. Antes al contrario, se ha de presuponer que la interferencia era de mayor entidad y en los términos expresados en los informes administrativos." (F.J.5).


“Se invoca que la delimitación espacial es arbitraria, generando desigualdad de trato respecto a los locales de ocio situados fuera de dicha zona 1. Pero a ello debe responderse que en el propio informe de la Policía ya se describe que el problema se agudiza en la zona del interior del casco urbano "debido a la morfología de las calles y la estrechez de las mismas". Es cierto que conforme a dicho informe la delimitación podría haber sido más amplia, pero lo que importa es que se ha aplicado un acertado criterio de menor restricción, pese a que el local del recurrente haya quedado dentro del ámbito espacial más reducido.

Se invoca igualmente que no se diferencia para los locales del Grupo II.B (cafés concierto) pero estos locales ya tenían horario de cierre a las 05:00 hrs, por lo que no había motivo para adelantarles el cierre si resulta que la conflictiva confluencia de salida de clientes con el servicio de limpieza se producía a partir de las 06:00 hrs.

En consecuencia, y por todo lo anterior, procede la desestimación del recurso.” (F.J.6)

Comentario de la autora:

A pesar de que la norma analizada no es una norma ambiental los efectos de su aplicación tienen repercusión en elementos esenciales del medio ambiente como son la contaminación acústica y la salubridad de las calles. En particular, se habilita a los Ayuntamientos a regular, cuando falte desarrollo reglamentario por parte de la CAIB, el horario de los espectáculos y de las actividades recreativas.

Documento adjunto: 

Iberoamérica

Argentina

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de febrero de 2018

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Buenos Aires, 5 de mayo de 2016

Autora: Noemí Pino Miklavec, Doctora en Derecho por la Universidad de Alicante y Docente de la Universidad Nacional del Comahue Argentina

Fuente: Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina

Temas Clave: Residuos Peligrosos; presunta infracción a la Ley 24.051 y 25.612; Contienda positiva de competencia; Responsabilidad de directivos de empresas privadas; responsabilidad de funcionarios públicos

Resumen:

El fallo delimita la competencia para entender en un asunto ambiental en el que se investiga la responsabilidad por el derrame de solución cianurada en el río Potrerillos que se produjo desde la mina Veladero, ubicada en el Departamento de Iglesia de la Provincia de San Juan y operada por la empresa "Barrick Gold".

El referido derrame originó el inicio de dos procesos penales en distintas jurisdicciones. Por un lado, en la justicia local de la Provincia de San Juan, proceso en el que se investiga por la posible afectación a la salud y al medio ambiente, la responsabilidad de los directivos de la empresa mencionada y de los funcionarios provinciales del Ministerio de Minería y del Ministerio de Salud y Ambiente de la Provincia de San Juan, por la infracción de deberes u omisiones de controles a su cargo.

Por otro lado, en la justicia federal, específicamente, en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 7, en el que además se pretendía investigar la eventual responsabilidad de dos funcionarios públicos nacionales de las Secretarías de Estado de Medio Ambiente y de Minería, Sr. Sergio Lorusso -ex Secretario de Ambiente de la Nación- y -Sr. Jorge Mayoral -ex Secretario de Minería de la Nación-, en relación con sus funciones de estricto carácter federal.

En ese contexto, el juez provincial, en consideración de un examen hidrológico que descartó que los efectos del derrame de solución cianurada pudieran afectar a personas o al medio ambiente más allá de la provincia de San Juan y del criterio reiteradamente empleado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de la jurisdicción -local o federal- para conocer en una causa en función de si la contaminación por sustancias mencionadas en las leyes 24.051 y 25.612 puede afectar a personas o al medio ambiente más allá de los límites de la provincia donde se produjo el hecho, solicitó al juez federal que se inhiba de intervenir en dicha causa. Sin embargo, como este último no hizo lugar a la inhibitoria planteada por entender que en su causa se investigaba la conducta de funcionarios públicos nacionales que poseían competencia de estricto carácter federal y entendió que no había

identidad de objeto entre ambos procesos porque la justicia local investigaba a quienes habían producido de manera directa el derrame en la mina Veladero, aspecto que no era objeto de la causa federal.

Frente a esa postura el juez provincial insistió en su criterio, con lo cual se elevó copia de la causa a la Corte Suprema de Justicia para dirimir la contienda positiva de competencia.

Destacamos los siguientes extractos:

- La CSJN, delimitó claramente la cuestión al precisar en el considerando 3: *“que en el Juzgado de Jáchal -que vale subrayarlo fue quien previno- se investiga a los directivos de una empresa privada por la posible infracción a la ley 24.051 (nueve de los cuales se encuentran procesados en el expediente n° 33550/15 y acumulados n° 33551/15 caratulado "Actuaciones remitidas por Fiscalía Única de Jáchal con motivo de la denuncia de Saúl Argentino Zeballos y denuncia de Fiscalía de Estado") y la responsabilidad penal de los funcionarios provinciales. Si bien la investigación que se desarrolla en el juzgado federal de esta ciudad se trata de establecer la responsabilidad penal de funcionarios federales, también abarca la responsabilidad de funcionarios provinciales y de directivos de la empresa Barrick Gold”.*

- Precisamente en base a que, por una parte, la justicia local interviene en razón del lugar por la presunta contaminación producida en Jáchal, Provincia de San Juan, para determinar la responsabilidad de los ejecutivos de la empresa Barrick Gold por el delito previsto en el art 56 de la ley 24.051 y examinar la debida actuación de los funcionarios provinciales y, por otra parte, la causa que instruye el juez federal comprende las conductas de funcionarios federales, la Corte estimó: *“resultaría adecuado escindir la investigación por la presunta infracción a la ley 24.051 respecto de los directivos de la empresa "Barrick Gold" y de los funcionarios locales por un lado, y por el otro la investigación exclusivamente sobre la posible responsabilidad de Sergio Lorusso y Jorge Mayoral relacionada con sus funciones de estricto carácter federal”.*


- En ese sentido, se recordó lo sostenido en numerosos precedentes en cuanto a que: *“Corresponde al fuero de excepción juzgar los delitos cometidos por empleados federales en el desempeño de sus cargos (Fallos: 237:288; 307:1692 y 1757; 308:214, 1052, 1272 Y 2467), Y que, aun cuando mediere una relación de conexidad entre los hechos cuyo conocimiento se atribuye y los que se investigan en su jurisdicción, no puede justificarse la unificación de los procesos, ya que no corresponde el tratamiento conjunto de delitos de naturaleza federal y de índole común, debido a que las razones de mero orden y economía procesal que inspiran las reglas de acumulación por dicho motivo sólo pueden invocarse en procesos en los que intervienen jueces nacionales” (Fallos: 312:2347; 314:374 y 326:2378), para luego precisar por el objeto procesal de la causa de Jáchal que “correspondería a dicho tribunal continuar con la investigación de estos hechos”.*

En consecuencia, ordenó hacer saber lo resuelto a los jueces intervinientes y devolver las actuaciones al Juzgado Letrado de Jáchal, Provincia de San Juan, no sin antes llamar *“la atención para que se eviten en el futuro procedimientos similares al adoptado en el presente conflicto, que solo concurren en detrimento de una rápida y buena administración de justicia.*

En "efecto, se trata de evitar excesos de la jurisdicción federal que perjudican las competencias que de acuerdo a la organización federal de nuestro estado, han sido asignadas a las provincias (artículo 5 de la Constitución Nacional)”.

Comentario de la Autora:

El fallo en comentario interesa en su conjunto no solo porque permite discriminar o escindir perfectamente los distintos órdenes jurisdiccionales en la organización del Poder Judicial en Argentina ante a la investigación de un delito ambiental, proporcionando las bases competenciales en la determinación de las responsabilidades de los sujetos involucrados en la producción de un mismo hecho generador de daño ambiental, sino porque pone en valor lo realmente trascendente frente a este tipo de conflictos competenciales, la rápida y buena administración de justicia.

Documento adjunto: 

Chile

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de febrero de 2018

Sentencia del Tribunal Ambiental de Santiago, de 5 de enero de 2018

Autora: Pilar Moraga Sariego, Profesora Asociada, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Centro de Derecho Ambiental¹

Fuente: Tribunal Ambiental de Santiago R-129-2016

Temas clave: Participación ciudadana; Invalidación; Acceso a la justicia

Resumen:

En reciente sentencia, el Tribunal Ambiental de Santiago rechaza recurso de invalidación del artículo 17 n°8 de la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, presentados por el Monasterio de Carmelitas Descalzas del Amor Misericordioso, contra la Resolución Exenta N°1002 de 31 de agosto de 2016, del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, dictada en su calidad de secretario del Comité de Ministros, por la que se rechaza el recurso de reposición presentado en contra de la resolución que resuelve invalidación presentada contra la Resolución de Calificación Ambiental Favorable del proyecto. Cabe recordar que luego de la calificación desfavorable del proyecto por parte de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana (Resolución Exenta N°435, 31 de julio de 2014), el titular de la empresa presentó recurso de reclamación del artículo 20 de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, N°19.300, ante el Comité de Ministros, el cual lo acoge con la consecuente aprobación del proyecto, mediante Resolución de Calificación Ambiental favorable (RCA), N°431 de 24 de abril de 2015.

La cuestión controvertida se centra en definir las vías de acceso a la justicia de los terceros que participaron en el periodo de consulta prevista en el marco de la evaluación de impacto ambiental del proyecto (PAC). En este sentido se discute sobre la priorización de las vía especial del artículo 17 n°6 de la Ley 20.600, respecto de la invalidación del artículo 17 n°8 del mismo cuerpo legal. En este contexto el Tribunal se limita a resolver las cuestiones procedimentales, sin entrar en la cuestión sustantiva relativa a los impactos del proyecto en el medio ambiente: afectación suelo, flora, fauna; alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres y de grupos humanos; valor ambiental del territorio.

Destacamos los siguientes considerandos:

Vigésimo cuarto. Que, en segundo lugar, tal como lo señaló el Tribunal en la sentencia correspondiente a la causa Rol R N° 34-2014, es necesario tener presente que la Ley N°19.300 contempla un sistema recursivo especial para impugnar la RCA, el cual se encuentra regulado principalmente en los artículos 20, 25 quinquies, 29 y 30 bis. En lo que

¹ Se agradece a los Centros Fondap N°1511019 y 1511009.

se refiere específicamente a la reclamación PAC, el artículo 29 inciso cuarto de la Ley N°19.300 señala que: "Cualquier persona, natural o jurídica, cuyas observaciones señaladas en los incisos anteriores no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental establecida en el artículo 24, podrá presentar recurso de reclamación de conformidad a lo señalado en el artículo 20, el que no suspenderá los efectos de la resolución". Por su parte, de acuerdo a lo señalado en el citado artículo 20, de lo resuelto por la autoridad se podrá reclamar ante el Tribunal Ambiental dentro del término de 30 días, el que conocerá de ella conforme a lo establecido en el artículo 17 N°6 de la Ley N° 20. 600. Con ello, y como ha señalado el Tribunal en la sentencia antes citada, "[...] si se desconociera la prevalencia del régimen recursivo especial de la Ley N° 19.300 ante la denominada "invalidación ambiental", se verían afectados diversos principios relacionados entre sí, en particular los de economía procesal, concentración, congruencia y seguridad jurídica. [...] La proliferación de vías recursivas paralelas -administrativas y judiciales- donde se discute fundamentalmente las mismas pretensiones, contradice dichos principios" (considerando vigésimo segundo).

Vigésimo quinto. Que, en relación al alcance del artículo 17 N°8, conviene reiterar lo señalado en sentencia Rol R N°34-2014, en el sentido que "[...] esta regla impide que quienes pueden reclamar judicialmente de las resoluciones que resuelven reclamaciones administrativas en contra de una RCA a través de los numerales 5) y 6) de la citada norma - es decir, los reclamantes PAC y el titular del proyecto- soliciten invalidación y reclamen de lo resuelto en virtud del numeral 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600, haciendo valer las pretensiones y los argumentos que podrían haber alegado mediante las reclamaciones contenidas en los referidos numerales 5) y 6) [...] ". En igual sentido, se pronunció en sentencia Rol R-N° 96-2016, de 25 de abril de 2017.

Vigésimo sexto. Que, confirmando esta tesis, la Corte Suprema en sentencia de 25 de julio de 2017, causa Rol N° 31.176-2016, en su considerando sexto, señala que "[...] la interpretación armónica de los artículos 20 y 29 de la Ley N° 19.300, 15 y 53 de la Ley N° 19.880 y 17 de la Ley N° 20.600, permite sostener que la vía de impugnación de una Resolución de Calificación Ambiental, que constituye el acto terminal de la evaluación ambiental de un determinado proyecto, es distinta dependiendo del sujeto activo que la solicite [...] ". En esa es lógica, en el mismo considerando la Corte Suprema concluye que: "[...] La importancia de la normativa transcrita radica en que su interpretación sistémica permite sostener que los sujetos que toman parte en la evaluación ambiental del proyecto, esto es, el titular y terceros que participan realizando observaciones, tienen a su disposición recursos administrativos y judiciales específicos consagrados en la normativa especial, por lo que para impugnar la Resolución de Calificación Ambiental deben estarse al ejercicio de las referidas acciones dentro de los acotados plazos previstos en las normas respectivas (30 días contados desde la notificación de la resolución recurrida), cuestión que se justifica en atención a que aquellos son partes activas del procedimiento ambiental, por lo que están al tanto de su existencia y progreso, así han tenido la posibilidad de interiorizarse del contenido de la Declaración o el Estudio de Impacto Ambiental, sus aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, los permisos sectoriales y, finalmente, las condiciones o exigencias impuestas por la autoridad que lo califica favorablemente. Justamente, **es esta circunstancia la que motiva su exclusión de la posibilidad de reclamar la invalidación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, toda vez que de aceptarse la procedencia del uso de esta herramienta jurídica, se permitiría una doble revisión de legalidad de la Resolución de Calificación Ambiental, circunstancia que haría estéril la previsión de los procedimientos específicos regulados en los numerales 5° y 6° de la Ley N° 20.600, toda vez que siempre podría el sujeto**

reclamar la ilegalidad del acto dentro del plazo previsto en el mencionado artículo 53, por lo que no existiría incentivo para usar las vías específicas de invalidación relacionada con plazos bastante más acotados [...]" (Destacados del Tribunal).

Vigésimo octavo. Que, en este orden de cosas y teniendo en cuenta la coherencia del sistema recursivo en sede administrativa, ante eventuales vicios de legalidad subsanables contenidos en una RCA, y existiendo una vía recursiva especial a propósito de la evaluación ambiental, ésta debe prevalecer por sobre la vía recursiva general contemplada en el artículo 17 N°8 de la Ley N° 20.600. Al respecto, resulta pertinente reiterar lo antes señalado en cuanto a que la referencia contenida en el inciso final de dicho numeral a las reclamaciones de los números 5 y 6 del mismo artículo, es importante pues revela la prevalencia de las reclamaciones que ahí se señalan respecto de la que se origina en una solicitud de invalidación (en el mismo sentido, considerando décimo séptimo de la sentencia rol R N° 34-2014).


Comentarios de la autora:

La modificación de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente N°19.300, introducida por la Ley 20.417 el año 2010 permitió avanzar en la igualdad de acceso a la justicia, al crear un recurso judicial en caso de no considerarse debidamente las observaciones de los terceros a los proyectos de inversión sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a semejanza del disponible para los titulares de los proyectos, en caso de rechazo de un proyecto o aprobación con condiciones, que ya existía en la Ley antes de dicha reforma. A su vez, la Ley N°20.600 que crea los Tribunales Ambientales establece las competencias para “conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 bis de la ley N° 19.300, en relación con el artículo 20 de la misma Ley” (art. 17 n°6) y para “conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental” (art. 17 n°8).

Por su parte, el Tribunal Ambiental de Santiago en una interpretación sostenida, subraya la necesidad de utilizar las vías recursivas especiales, artículo 17 n°5 (titulares) y n°6 (terceros observantes) de la Ley 20.600, por sobre la general del 17 n°8 de dicho texto legal. El objetivo de lo anterior sería evitar la proliferación en la utilización de diversas vías recursivas de manera paralela.

Tal interpretación significaría, que los terceros que participaron durante la evaluación de impacto ambiental, pueden utilizar la reclamación del artículo 17 n°6 no solamente en contra de la Resolución de Calificación Ambiental favorable al proyecto sometido a evaluación cuando sus observaciones no fueron debidamente consideradas, sino también en contra de la resolución que resuelve la reclamación del titular, presentada en contra de la Resolución de Calificación Ambiental desfavorable o que establece condiciones. En ese orden de ideas la invalidación del artículo 17 n°8 de la Ley 20.600 sería una vía exclusiva de los terceros absolutos a la evaluación de impacto ambiental.

Lo anterior parece extender de manera un poco forzada el contenido de la reclamación del artículo 17 n°6, lo cual deja en evidencia los límites de la legislación vigente y las dificultades de la labor jurisdiccional en el proceso interpretativo de la legislación especial y general, lo cual perjudica sin duda el adecuado resguardo del bien jurídico protegido: el medio ambiente.

Documento adjunto: 

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Lucía Casado Casado
Sara García García
Fernando López Pérez
Blanca Muyo Redondo

Ayudas y subvenciones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de febrero de 2018

A continuación se ofrece una relación sistematizada de las ayudas y subvenciones aprobadas a lo largo del mes de enero de 2018, relacionadas directa o indirectamente con la materia ambiental. Dentro de cada apartado, el lector tendrá acceso al contenido íntegro de la disposición normativa reguladora de cada ayuda a través de un enlace a la página del boletín oficial correspondiente o, en su caso, a la de la institución convocante. Al mismo tiempo, se le facilita el plazo concreto para la presentación de solicitud, en aquellos casos en que así se exija.

Estatales

- Resolución de 21 de diciembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publican las bases reguladoras de concesión de ayudas por la Fundación Biodiversidad. (BOE núm. 21, de 24 de enero de 2018)

Fuente: <http://www.boe.es/boe/dias/2018/01/24/pdfs/BOE-A-2018-891.pdf>

Plazo: se establecerá en las convocatorias de ayudas.

Andalucía

- Orden de 20 de diciembre de 2017, por la que se convocan para el año 2018 las ayudas reguladas en la Orden de 5 de diciembre de 2012, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al fomento de las razas autóctonas españolas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, reguladas en el Real Decreto 1625/2011. (BOJA núm. 1, de 3 de enero de 2018)

Fuente: http://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/1/BOJA18-001-00007-22419-01_00127332.pdf

http://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/1/BOJA18-001-00002-22421-01_00127331.pdf

Plazo: 15 días hábiles a contar desde el día siguiente al que se publique en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el extracto previsto en el artículo 20.8.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.

- Extracto de la Resolución de 15 de enero de 2018, por la que se convocan para el año 2018 subvenciones a las Organizaciones Profesionales Agrarias, Federaciones de Cooperativas Agrarias y Entidades Representativas de Asociaciones de Desarrollo Rural, previstas en la Orden de 16 de febrero de 2011 que se cita (BOJA núm. 16, de 23 de enero de 2018)

Fuente: http://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/16/BOJA18-016-00002-753-01_00128284.pdf

Plazo: un mes a contar desde el día siguiente al que se publique en el BOJA el extracto.

- Orden de 24 de enero de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para el apoyo a inversiones materiales o inmateriales en transformación, comercialización o desarrollo de nuevos productos agrícolas, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020 (submedida 4.2., operaciones 4.2.1 y 4.2.2.). (BOJA núm. 21, de 30 de enero de 2018)

Fuente: http://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/21/BOJA18-021-00061-1266-01_00128769.pdf

Plazo: el establecido en la correspondiente Orden de convocatoria.

Aragón

- Orden DRS/2304/2017, de 26 de diciembre, por la que se convocan subvenciones para inversiones en activos físicos en Espacios Naturales Protegidos en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón, 2014 - 2020, para el año 2018. (BOA núm. 10, de 15 de enero de 2018)

Fuente: <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=999490041212>

Plazo: comenzará el día de la publicación de esta orden en el “Boletín Oficial de Aragón”, y finalizará el 15 de febrero de 2018.

Asturias

- Extracto de la Resolución de 29 de diciembre de 2017, de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas públicas al sector pesquero del Principado de Asturias dirigidas a la acuicultura y a la transformación de los productos de la pesca y de la acuicultura para el ejercicio 2018. [Cód. 2018-00279]. (BOPA núm. 13, de 17 de enero de 2018)

Fuente: <https://sede.asturias.es/bopa/2018/01/17/2018-00279.pdf>

Plazo: un mes contado desde el día siguiente al de la publicación del extracto de la presente Resolución en el BOPA.

Baleares

- Resolución del Presidente del Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Illes Balears (FOGAIBA) por la que se aprueba la convocatoria, para el año 2018, de las ayudas destinadas al pago compensatorio en zonas de montaña en las Illes Balears. (BOIB núm. 14, de 30 de enero de 2018)

Fuente: <http://www.caib.es/eboibfront/es/2018/10771/604939/resolucion-del-presidente-del-fondo-de-garantia-ag>

Plazo: Los interesados que cumplan los requisitos específicos establecidos en la presente convocatoria podrán presentar las solicitudes de ayuda para el pago compensatorio, conforme al modelo que figura en el Anexo I. Según lo establecido en el artículo 13 del Reglamento Delegado (UE) nº 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, y en el artículo 95.3 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre de 2014, y sin perjuicio del resto de exclusiones y penalizaciones que establece la normativa de aplicación, las solicitudes presentadas durante los veinticinco días naturales siguientes a la finalización del citado período, a excepción de los casos de fuerza mayor y circunstancias excepcionales, serán aceptadas pero el importe de la ayuda será reducido en un 1% por cada día hábil de retraso.

Cantabria

- Orden MED/50/2017, de 22 de diciembre de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan las ayudas a las asociaciones de ganaderos para el fomento de las razas autóctonas españolas para el año 2018. (BOC núm. 3, de 4 de enero de 2018)

Fuente: <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=321123><https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=321228>

Plazo: 15 días hábiles a partir del día siguiente al de la publicación del extracto de la convocatoria en el BOC.

Castilla-La Mancha

- Resolución de 29/12/2017, de la Dirección General de Industrias Agroalimentarias y Cooperativas, por la que se convocan, para el año 2018, mediante el procedimiento de tramitación anticipada, las subvenciones para fomentar la producción y comercialización de productos agroalimentarios de calidad diferenciada en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Castilla-La Mancha 2014/2020. Extracto BDNS (Identif.): 379138. [NID 2017/15568]. (DOCM núm. 3, de 4 de enero de 2018)

Fuente:

http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/01/04/pdf/2017_15568.pdf&tipo=rutaDocm

Plazo: un mes a contar a partir del día siguiente al de la publicación de esta convocatoria y su extracto en el DOCM.

- Orden 4/2018, de 17 de enero, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para acciones de carácter preventivo destinadas a evitar daños ocasionados por el lobo ibérico en la provincia de Guadalajara, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2014-2020. [NID 2018/954]. (DOCM núm. 20, de 29 de enero de 2018)

Fuente:

http://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/01/29/pdf/2018_954.pdf&tipo=rutaDocm

Plazo: el que se determine en la correspondiente convocatoria, no siendo inferior a 20 días.

- Orden 6/2018, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas previstas en el marco de la medida 13 del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha para el periodo de programación 2014-2020 denominada Pagos a zonas de montaña y zonas con limitaciones naturales significativas. [NID 2018/1223]. (DOCM núm. 22, de 31 de enero de 2018)

Fuente:

http://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/01/31/pdf/2018_1223.pdf&tipo=rutaDocm

Plazo: el establecido en la correspondiente Orden por la que se establece la solicitud única de las ayudas de la Política Agrícola Común en Castilla-La Mancha, su forma y plazo de presentación.

- Orden 8/2018, de 29 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas incluidas en la submedida 15.1 de pago para los compromisos silvoambientales y climáticos en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2014-2020. [NID 2018/1286]. (DOCM núm. 22, de 31 de enero de 2018)

Fuente:

http://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/01/31/pdf/2018_1286.pdf&tipo=rutaDocm

Plazo: el establecido en la correspondiente Orden por la que se establece la solicitud única de las ayudas de la Política Agrícola Común en Castilla-La Mancha, su forma y plazo de presentación.

Extremadura

- Orden de 27 de diciembre de 2017 por la que se establece la convocatoria de ayudas a la implantación de sistemas de riego que promuevan el uso eficiente del agua y de la energía en las explotaciones agrarias de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el ejercicio 2018. (DOE núm. 7, de 10 de enero de 2018)

Fuente: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/70o/17050614.pdf>

Plazo: un mes a contar desde el día siguiente al de la publicación de la orden de convocatoria en el DOE.

- Orden de 20 de diciembre de 2017 por la que se establece la convocatoria de ayudas para 2018, a las Agrupaciones de Defensa Sanitaria Ganadera y las Agrupaciones de Defensa Sanitaria Apícola, en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE núm. 8, de 11 de enero de 2018)

Fuente: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/80o/17050608.pdf>

Plazo: un mes, a contar desde el día siguiente a la publicación de esta orden de convocatoria y del extracto previsto en el artículo 16 q) de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el Diario Oficial de Extremadura.

- Orden de 18 de diciembre de 2017 por la que se establece la convocatoria de ayudas para la diversificación de actividades agrarias en actividades relacionadas con la atención sanitaria, la integración social, la agricultura respaldada por la comunidad y la educación sobre el medio ambiente y la alimentación, para el ejercicio 2018. (DOE núm. 246, de 27 de enero de 2018)

Fuente: <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2017/246o/17050578.pdf>

Plazo: 20 días hábiles desde el día siguiente a la publicación de la presente orden en el DOE.

Galicia

- Orden de 12 de diciembre de 2017 por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para acciones silvícolas de prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y para el incremento de la capacidad de adaptación y del valor ambiental de los ecosistemas forestales, cofinanciadas por el

Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020, y se convocan para el año 2018. (DOG núm. 5, de 8 de enero de 2018)

Fuente: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2018/20180108/AnuncioG0426-121217-0001_es.pdf

Plazo: treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al de la publicación de esta orden.

- Orden de 21 de diciembre de 2017 por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria para los años 2018 y 2019 de las ayudas a inversiones no productivas vinculadas a la realización de objetivos agroambientales y climáticos en ayuntamientos incluidos en la Red Natura 2000, cofinanciadas con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020. (DOG núm. 10, de 15 de enero de 2018)

Fuente: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2018/20180115/AnuncioG0422-221217-0007_es.pdf

Plazo: un mes contado a partir del día siguiente al de la publicación de esta orden en el DOG.

- Orden de 21 de diciembre de 2017 por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria para los años 2018 y 2019 de las ayudas a inversiones no productivas vinculadas a la realización de objetivos agroambientales y climáticos en el ámbito de los parques naturales de Galicia, cofinanciadas con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020. (DOG núm. 10, de 15 de enero de 2018)

Fuente: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2018/20180115/AnuncioG0422-221217-0010_es.pdf

Plazo: un mes contado a partir del día siguiente al de la publicación de esta orden en el DOG.

- Orden de 18 de diciembre de 2017 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones para inversiones productivas, incremento de la eficiencia energética y fomento de la reconversión de las empresas acuícolas a fuentes de energía renovables, y para la obtención de servicios de asesoramiento de carácter técnico, científico, jurídico, ambiental o económico en el ámbito de la acuicultura, cofinanciadas con el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), y se procede a su convocatoria para el año 2018, tramitado como expediente anticipado de gasto. (DOG núm. 13, de 18 de enero de 2018)

Fuente: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2018/20180118/AnuncioG0427-281217-0006_es.pdf

Plazo: un mes contado a partir del día siguiente al de la publicación de esta orden en el DOG.

- Orden de 26 de diciembre de 2017 por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de las ayudas para el apoyo de proyectos piloto para el desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnologías en el ámbito agroforestal, cofinanciadas con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020, y se convocan para el año 2018. (DOG núm. 14, de 19 de enero de 2018)

Fuente: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2018/20180119/AnuncioG0426-261217-0001_es.pdf

Plazo: un mes contado a partir del día siguiente al de la publicación de esta orden en el DOG.

- Orden de 28 de diciembre de 2017 por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la elaboración de instrumentos de ordenación o gestión forestales, cofinanciadas con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural en el marco del Plan de desarrollo rural de Galicia 2014- 2020, y se convocan para el año 2018. (DOG núm. 17, de 24 de enero de 2018)

Fuente: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2018/20180124/AnuncioG0426-281217-0019_es.pdf

Plazo: se establecerá en cada convocatoria, no siendo inferior a 1 mes.

- Resolución de 26 de diciembre de 2017 por la que se establecen las bases reguladoras y se anuncia la convocatoria anticipada de subvenciones para proyectos de energías renovables, para el año 2018, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del programa operativo Feder Galicia 2014-2020. (DOG núm. 21, de 30 de enero de 2018)

Fuente: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2018/20180130/AnuncioO3G1-291217-0004_es.pdf

Plazo: un (1) mes, contado desde el día siguiente al de publicación de esta resolución en el DOG.

- Resolución de 26 de diciembre de 2017 por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para la creación, mejora y ampliación de pequeñas

infraestructuras para proyectos de energías renovables destinadas a particulares y cofinanciadas parcialmente con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020, se anuncia la convocatoria anticipada para el año 2018 y se procede a la selección de las entidades colaboradoras que participarán en la gestión de estas subvenciones (IN421H, IN421I). (DOG núm. 21, de 30 de enero de 2018)

Fuente: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2018/20180130/AnuncioO3G1-291217-0002_es.pdf

Plazo: un (1) mes contado desde el día siguiente al del final del plazo de adhesión de las entidades colaboradoras.

- Resolución de 26 de diciembre de 2017 por la que se establecen las bases reguladoras y se anuncia la convocatoria de subvenciones para la realización de auditorías energéticas, implantación de sistemas de gestión y proyectos de ahorro y eficiencia energética en las empresas de los sectores industria, servicios y agrícola primario, para el año 2018, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo Feder-Galicia 2014-2020 (código IN417Y). (DOG núm. 21, de 30 de enero de 2018)

Fuente: https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2018/20180130/AnuncioO3G1-291217-0007_es.pdf

Plazo: un (1) mes, contado desde el día siguiente a aquel en que se publiquen las presentes bases en el DOG.

Madrid

- Extracto de la Orden 3767/2017, de 4 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la convocatoria para 2018 de la prima compensatoria de las ayudas para el fomento de la forestación de tierras agrícolas de la Comunidad de Madrid, cofinanciadas por el FEADER. (BOCM núm. 3, de 4 de enero de 2018)

Fuente: http://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2018/01/04/BOCM-20180104-25.PDF

Plazo: el establecido en el artículo 95 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura, y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural. En su defecto será de un mes contando a partir de la fecha de publicación del este extracto en el BOCM.

Valencia

- Resolución de 8 de enero de 2018, del presidente del Instituto Valenciano de competitividad Empresarial (IVACE), por la que se convocan ayudas del Plan Renove Renhata de calderas domésticas 2018, destinadas a la sustitución de las calderas actuales por otras de mayor eficiencia energética, y se convoca asimismo la adhesión de empresas instaladoras (DOGV núm. 8212, de 15 de enero de 2018)

Fuente: http://www.dogv.gva.es/datos/2018/01/15/pdf/2018_283.pdf

Plazo: comenzará el 29 de enero de 2018 y finalizará el 14 de junio de 2018.

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de febrero de 2018

[Abierta la convocatoria del Premio Josep Miquel Prats Canut a la mejor Tesis Doctoral en Derecho Ambiental de Cataluña \(III edición\)](#)


Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili y Subdirectora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Temas Clave: Derecho ambiental; Universidad

La Diputación de Barcelona, junto con la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rovira i Virgili y el Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT), convocan la III edición del Premio Josep Miquel Prats Canut a la mejor tesis doctoral en Derecho Ambiental de Cataluña 2017.

La finalidad de la presente convocatoria es distinguir y premiar a los autores que presenten las mejores tesis doctorales defendidas en cualquier Universidad española durante el curso académico 2016-2017, por su contribución a la generación de conocimiento en la disciplina del derecho ambiental local, desde la perspectiva de análisis del ordenamiento jurídico internacional, europeo, español, y/o autonómico, que incluyan referencias específicas al derecho ambiental de Cataluña.

En esta tercera edición, el Premio cuenta con dos modalidades: la modalidad 1, para las tesis doctorales ya publicadas o aceptadas para su publicación en el momento del cierre del plazo de presentación de solicitudes; y la modalidad 2, para las tesis doctorales no publicadas ni aceptadas para su publicación en el momento del cierre del plazo de presentación de solicitudes y que no se comprometa su publicación con ninguna editorial antes de adoptarse la decisión sobre el otorgamiento del Premio.

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de febrero de 2018

Actualización de los LICs de cada región biogeográfica de la Unión Europea

Autora: Sara García García, Doctoranda en Derecho de la Universidad de Valladolid

Fuente: Decisión de Ejecución (UE) 2018/37 de la Comisión de 12 de diciembre de 2017 por la que se adopta la undécima lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea [notificada con el número C(2017) 8239], (DOUE L15/1, de 19 de enero de 2018); Decisión de Ejecución (UE) 2018/38 de la Comisión de 12 de diciembre de 2017 por la que se adopta la novena lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica panónica [notificada con el número C(2017) 8241], (DOUE L15/98, de 19 de enero de 2018); Decisión de Ejecución (UE) 2018/39 de la Comisión de 12 de diciembre de 2017 por la que se adopta la quinta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica del Mar Negro [notificada con el número C(2017) 8242], (DOUE L15/121, de 19 de enero de 2018); Decisión de Ejecución (UE) 2018/40 de la Comisión de 12 de diciembre de 2017 por la que se adopta la undécima lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica [notificada con el número C(2017) 8253], (DOUE L15/125, de 19 de enero de 2018); Decisión de Ejecución (UE) 2018/41 de la Comisión de 12 de diciembre de 2017 por la que se adopta la undécima lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica boreal [notificada con el número C(2017) 8255], (DOUE L15/199, de 19 de enero de 2018); Decisión de Ejecución (UE) 2018/42 de la Comisión de 12 de diciembre de 2017 por la que se adopta la undécima lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica alpina [notificada con el número C(2017) 8259], (DOUE L15/351, de 19 de enero de 2018); y Decisión de Ejecución (UE) 2018/43 de la Comisión de 12 de diciembre de 2017 por la que se adopta la undécima lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental [notificada con el número C(2017) 8260], (DOUE L15/397, de 19 de enero de 2018).

Temas clave: LICs; Red Natura 2000; hábitats; biodiversidad; Directiva 92/43/CEE

Resumen:

En el contexto de la red Natura 2000, (elemento esencial para la protección de la biodiversidad en la Unión) y en el marco de la adaptación dinámica de dicha red, conforme a la Directiva 92/43/CEE, existen unos listados de lugares de importancia comunitaria (en adelante LICs), que se revisan periódicamente como medio de vigilancia de la situación de los hábitats europeos y en pro de adecuar las políticas y actuaciones a su mejor protección y conservación.

La biodiversidad y hábitats de la Unión Europea se encuentran organizados en diferentes grupos, conforme a las características naturales que comparten, formando diversas regiones biogeográficas. Cada región biogeográfica puede afectar al territorio de un Estado o, como es el caso español, un mismo Estado miembro puede contar, por sus características, con diversas regiones previstas en su superficie.

Pues bien, a la hora de velar por la mejor conservación de estos hábitats son los Estados miembros los que proponen cada periodo nuevos LICs, debiendo destacar aquellas zonas que alberguen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias.

Los conocimientos de cada Estado sobre la existencia y distribución de especies y tipos de hábitats naturales en su territorio evolucionan constantemente como consecuencia de la vigilancia realizada con arreglo al artículo 11 de la Directiva 92/43/CEE y sobre esa base elaboran sus propuestas de inclusión.

De acuerdo con lo que cada uno plantee, la Comisión confecciona una evaluación y selección de lugares, cuya decisión final, y a la postre modificación de las listas de LICs vigentes, se ajustará al dictamen del Comité de Hábitats.

Han sido 7 las regiones biogeográficas cuyos LICs han resultado actualizados este enero de 2018, a saber: la región mediterránea, panónica, del Mar Negro, atlántica, boreal, alpina y continental.

Con lo que respecta al caso concreto de España, con lugares de importancia representados en tres de estas bioregiones, (concretamente en la mediterránea, atlántica y alpina), ésta ha visto incrementado su catálogo en las tres zonas mencionadas, consolidándose como uno de los Estados con una de las riquezas naturales más importante y variada de la Unión Europea.

Para conocer en detalle la actualización de los LICs españoles, así como del resto de Estados miembro, nos remitimos a las diversas Decisiones de Ejecución, números 2018/37; 2018/38; 2018/39; 2018/40; 2018/41; 2018/42; y 2018/43, publicadas todas ellas este mes en el DOUE L15, de 19 de enero de 2018.

Documento adjunto: ; ; ; ; ; ; 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de febrero de 2018

[“Bardenas Reales” se designa como Zona de Especial Conservación y se aprueba su plan de gestión](#)

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

Fuente: Decreto Foral 120/2017, de 27 de diciembre, por el que se designa el Lugar de Importancia Comunitaria denominado “Bardenas Reales” como Zona Especial de Conservación, se aprueba el Plan de Gestión de la Zona Especial de Conservación, de la ZEPA ES0000171 “El Plano-Blanca Alta”, de la ZEPA ES0000172 “Rincón del Bu-La Nasa-Tripazul” y del enclave Natural “Pinar de Santa Águeda” (EN-4), y se actualiza el Plan Rector de Uso y Gestión de las reservas naturales “Vedado de Eguaras” (RN-31), “Rincón del Bu” (RN-36) y “Caídas de la Negra” (RN-37). (BON núm. 20, de 29 de enero de 2018)

Temas Clave: Biodiversidad; Red Natura 2000; ZEPA; ZEC; Gestión

Resumen:


El espacio denominado “Bardenas Reales” ocupa una superficie de 58.442,54 ha., de las que 41.516,95 están integradas en el Parque Natural “Bardenas Reales de Navarra”, cuya titularidad corresponde a la Comunidad de Bardenas Reales y cuya gestión se rige por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado mediante Decreto Foral 266/1998, de 7 de septiembre, y que se mantiene vigente, siendo compatible con lo previsto en este nuevo Plan de Gestión.

Como consecuencia de la existencia de dicho PORN, se deben establecer los mecanismos necesarios entre la Administración de la Comunidad Foral, la Comunidad de Bardenas Reales y las entidades locales titulares del resto de los territorios no incluidos en el Parque Natural, así como con el Ministerio de Defensa en lo que respecta al Polígono de Tiro Bardenas Reales; con la finalidad de impulsar la ejecución de las medidas contempladas en el nuevo Plan de Gestión y evaluar su grado de cumplimiento.

El Plan que aprueba este decreto foral se ajustará a lo que pudieran determinar otros planes de rango superior en materia de conservación de la diversidad biológica, que fijen las líneas generales de actuación en la Red de Espacios Naturales de Navarra. Por el contrario, las determinaciones recogidas en él son de aplicación directa y se incorporarán al planeamiento urbanístico municipal de las Entidades Locales en las que resulten aplicables, cuando éste se redacte o se revise.

El objetivo del Plan es establecer las medidas activas y preventivas necesarias para mantener o restablecer, según el caso, el estado de conservación favorable de los hábitats naturales, especies, procesos ecológicos o elementos naturales y culturales. Las medidas que se adopten tienen como finalidad última la salvaguarda de la integridad ecológica del espacio y de su contribución a la coherencia de la Red Natura 2000 en Navarra.

Se deroga lo establecido en el Anexo II del Decreto Foral 230/1998, de 6 de julio, por el que se aprueban los Planes Rectores de Uso y Gestión de las Reservas Naturales de Navarra, en lo que respecta a “Vedado de Eguaras” (RN-31), “Rincón del Bu” (RN-36) y “Caídas de la Negra” (RN-37).

Documento adjunto: 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de febrero de 2018

Castilla-León aprueba la Estrategia de Eficiencia Energética 2020

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

Fuente: BOCyL núm. 16, de 23 de enero de 2018

Temas Clave: Eficiencia energética; Gestión y control

Resumen:

La Junta de Castilla y León ha asumido el compromiso de cumplir los objetivos fijados en la Agenda 2030 y en la Estrategia Europea 2020. En este marco, la Consejería de Economía y Hacienda, a través del Ente Público Regional de la Energía, ha diseñado una estrategia cuyos objetivos van más allá de los fijados por la Unión Europea, creando una forma de proceder a través de la cual se evalúen de forma continua los logros conseguidos y se ajusten las posibles desviaciones mediante un sistema de seguimiento claro y conciso. En esta estela, se ha considerado que es posible superar el objetivo fijado por la Unión Europea del incremento del 20% de la eficiencia energética.

En esta Estrategia se identifican 7 áreas estratégicas: (i) sector industrial, (ii) sector edificación, (iii) sector transportes, (iv) sector servicios públicos, (v) sector administración autonómica, (vi) I+D+i en eficiencia energética y (vii) formación, comunicación y difusión.

A su vez, se identifican 17 entidades gestoras responsables de la aplicación de los fondos públicos y se diseñan 7 bloques de índices de seguimiento en función del área estratégica, que suman en total, 60 parámetros a controlar.

La inversión total se estima en 799,1 millones de euros.

Documento adjunto:  ; 

Agenda

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 y 16 de febrero de 2018

Consejo General de la Abogacía Española. Formación. Energías renovables. Madrid, 19 de febrero 2018

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

Temas Clave: Energías renovables; Formación

Resumen:

El Consejo General de la Abogacía Española incluye en su Plan de Formación Continua de la Abogacía una jornada dedicada a las energías renovables. Para ello, ha querido contar con nuestros compañeros, la Dra. Eva Blasco Hedo y el Dr. Fernando López Pérez, Investigadores del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), quienes impartirán dicha formación el próximo lunes 19 de febrero en Madrid.

Programa:

Conferencias de los lunes: 19 de febrero

16:15-18:30 h. “Técnicas de mediación en Derecho Administrativo. Presente y futuro a la luz de la Ley 39/2015. Arbitraje y energías renovables”.


Ponentes: La Dra. Eva Blasco Hedo y el Dr. Fernando López Pérez, Investigadores del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT).

Coordinadora: Soledad Borque Borque. Abogada. Decana del Colegio de Abogados de Soria. Consejera del Consejo General de la Abogacía Española.

Lugar: Consejo General de la Abogacía Española, Paseo de Recoletos nº 13, Madrid

Modalidad: Presencial y Online

Inscripción: Gratuita

Documento adjunto: 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de febrero de 2018

Bienestar animal:

ROGEL VIDE, Carlos. “Personas, animales y derechos”. Madrid: Reus, 2018. 110 p.

Derechos fundamentales:

JUBILUT, Liliana Lyra (Org.) et al. “Refugiados Ambientais”. Boa Vista (Brasil): Universidade Federal de Roraima (UFRR), 2018. 931 p., [en línea]. Disponible en Internet: <https://ufrr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais> [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

Desarrollo sostenible:

CABRERA, Jorge. “Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible 2017: Normativa ambiental, capacidades regulatorias y de fiscalización del Estado”. [San José, Costa Rica]: Programa Estado de la Nación (PEN), 2017. 65 p., [en línea]. Disponible en Internet: https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/023/Ambientales/Cabrera_J_2017.pdf [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

COMISIÓN Europea. Eurostat. “Sustainable development in the European Union: monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context: 2017 edition”. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (OPOCE), 2017. 370 p., [en línea]. Disponible en Internet: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/deefb5bf-e3a5-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-61493089> [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

JUSTE RUIZ, José; BOU FRANCH, Valentín; PEREIRA COUTINHO, Francisco. “Desarrollo sostenible y derecho internacional”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017. 441 p.

MORA ALISEDA, Julián. “Gestión ambiental y desarrollo sustentable: experiencias comparadas”. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi, 2017. 300 p.

Energía:

BARREIRA LÓPEZ, Ana; PATIERNO, Massimiliano; RUIZ-BAUTISTA, Olaya Carlota. “Un oscuro panorama: los efectos en la salud de la quema de carbón en España durante 2014”. Madrid: Instituto Internacional de derecho y medio ambiente (IIDMA), 2017. 86 p., [en línea]. Disponible en Internet: http://iidma.org/wp-content/uploads/2017/05/Un_Oscuro_Panorama_InformeCompleto_ES_opt_pro.pdf [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

PATIERNO, Massimiliano et al. “Perfil de las centrales térmicas de carbón de Endesa Generación S.A en la Península Ibérica”. Madrid: Instituto Internacional de derecho y medio ambiente (IIDMA), 2017. 37 p., [en línea]. Disponible en Internet: http://iidma.org/wp-content/uploads/2017/05/2017_05_04_ENELENDASABRIEFING.pdf [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

Ética medioambiental:

LÓPEZ BARONI, Manuel Jesús. “El origen de la bioética como problema”. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2018. 187 p.

Gestión ambiental:

MORA ALISEDA, Julián. “Gestión ambiental y desarrollo sustentable: experiencias comparadas”. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi, 2017. 300 p.

Pesca:

INSTITUTO Internacional de derecho y medio ambiente (IIDMA). “El control y ejecución de la política pesquera en España”. Madrid: Instituto Internacional de derecho y medio ambiente (IIDMA), 2017. 68 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.iidma.org/attachments/Publicaciones/2017-07-26-el-control-y-ejecucion-de-la-politica-pesquera-en-espana.pdf> [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

Política ambiental:

COMISIÓN Europea. “Taking stock: progress in natural capital accounting (Science for Environment Policy, IN-DEPTH REPORT 16, november 2017)”. Bruselas (Bélgica): Comisión Europea, 2017. 52 p., [en línea]. Disponible en Internet: http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/natural_capital_accounting_taking_stock_IR16_en.pdf [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

Planeamiento urbanístico:

MORA ALISEDA, Julián. “Enfoques en la planificación territorial y urbanística”. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi, 2017. 300 p.

Principio de precaución:

COMISIÓN Europea. Dirección General de Medio Ambiente; Milieu Ltd. “Study on the precautionary principle in EU environmental policies”. Luxemburgo: Oficina de

Publicaciones de la Unión Europea (OPOCE), 2017. 114 p., [en línea]. Disponible en Internet: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18091262-f4f2-11e7-be11-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-61492393> [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

Urbanismo:

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. “Tratado de Derecho administrativo: Tomo IV, Urbanismo y ordenación del territorio, Derecho Administrativo Europeo y Derecho Administrativo Económico (3ª ed.)”. Madrid: Thomson Reuters - Civitas, 2018. 1800 p.

ALEMANY GARCÍAS, Juan. “La colaboración público-privada institucionalizada en el ámbito urbanístico local”. Madrid: Reus, 2018. 256 p.

Capítulos de monografías

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de febrero de 2018

Éstos son los títulos donde se ha encontrado algún capítulo jurídico ambiental:

- GONZÁLEZ LÓPEZ, Edgar (Dir.). “El ecosistema digital y las autoridades de regulación de los sectores audiovisual y TIC”. 2017, 1353 p.
- JUBILUT, Liliana Lyra (Org.) et al. “Refugiados Ambientais”. Boa Vista (Brasil): Universidade Federal de Roraima (UFRR), 2018, 931 p., [en línea]. Disponible en Internet: <https://ufr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais> [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.); VILLAR ROJAS, Francisco José (Coord.). “El alcance de la invalidez de la actuación administrativa”. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, 2017, 706 p.
- PAREJO ALFONSO, Luciano José (Coord.); BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (Coord.). Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa”. Madrid: Iustel, 2017

Aguas:

CASINO RUBIO, Miguel. “STS de 4 de noviembre de 2011 (RC 6062/2010) [Caso Orden Ministerial y protección de las aguas]”. EN: PAREJO ALFONSO, Luciano José (Coord.); BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (Coord.). Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa”. Madrid: Iustel, 2017, pp. 507-514

Atmósfera:

PAREJO ALFONSO, Luciano José. “STS de 26 de julio de 2006 (RC 1346/2004) [Caso de la aprobación ordenanza de liberación de olores a la atmósfera]”. EN: PAREJO ALFONSO, Luciano José (Coord.); BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (Coord.). Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa”. Madrid: Iustel, 2017, pp. 262-264

Cambio climático:

SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia. “¿Pájaros a punto de volar? La respuesta a la movilidad humana vinculada a desastres ambientales y cambio climático en América Latina”. EN: JUBILUT, Liliana Lyra (Org.) et al. “Refugiados Ambientais”. Boa Vista (Brasil): Universidade Federal de Roraima (UFRR), 2018, pp. 230-291, [en línea].

Disponible en Internet:
<https://ufr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais> [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

Costas:

FORTES MARTÍN, Antonio. “STS de 26 de marzo de 2001 (RC 4631/1995) [Caso del hotel Carabela en la playa de Matalascañas]”. EN: PAREJO ALFONSO, Luciano José (Coord.); BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (Coord.). Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa”. Madrid: Iustel, 2017, pp. 151-160

Derechos fundamentales:

BORRÁS, Susana; FELIPE, Beatriz. “Las migraciones ambientales: un análisis de las actualizaciones jurídico-políticas”. EN: JUBILUT, Liliana Lyra (Org.) et al. “Refugiados Ambientais”. Boa Vista (Brasil): Universidade Federal de Roraima (UFRR), 2018, pp. 102-141, [en línea]. Disponible en Internet: <https://ufr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais> [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia. “¿Pájaros a punto de volar? La respuesta a la movilidad humana vinculada a desastres ambientales y cambio climático en América Latina”. EN: JUBILUT, Liliana Lyra (Org.) et al. “Refugiados Ambientais”. Boa Vista (Brasil): Universidade Federal de Roraima (UFRR), 2018, pp. 230-291, [en línea]. Disponible en Internet: <https://ufr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais> [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

SOMMER, Christian; GARCÍA ELORRIO, Magdalena; NAJLE, Yamile E. “Patagónica Argentina y el desplazamiento ambiental”. EN: JUBILUT, Liliana Lyra (Org.) et al. “Refugiados Ambientais”. Boa Vista (Brasil): Universidade Federal de Roraima (UFRR), 2018, pp. 462-493, [en línea]. Disponible en Internet: <https://ufr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais> [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

Desastres naturales:

SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia. “¿Pájaros a punto de volar? La respuesta a la movilidad humana vinculada a desastres ambientales y cambio climático en América Latina”. EN: JUBILUT, Liliana Lyra (Org.) et al. “Refugiados Ambientais”. Boa Vista (Brasil): Universidade Federal de Roraima (UFRR), 2018, pp. 230-291, [en línea]. Disponible en Internet: <https://ufr.br/editora/index.php/editais?download=401:refugiados-ambientais> [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

Dominio público:

ESPEJO CAMPOS, Alicia. “Dominio público y BIC como límites a la nulidad en el ámbito urbanístico”. EN: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.); VILLAR ROJAS, Francisco José (Coord.). “El alcance de la invalidez de la actuación administrativa”. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, 2017, pp. 475-486

Edificación:

FORTES MARTÍN, Antonio. “STS de 26 de marzo de 2001 (RC 4631/1995) [Caso del hotel Carabela en la playa de Matalascañas]”. EN: PAREJO ALFONSO, Luciano José (Coord.); BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (Coord.). Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa”. Madrid: Iustel, 2017, pp. 151-160

Energías renovables:

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J.M. “STS de 12 de abril de 2012 (RCA 40/2011) [Caso de la limitación de la retribución primada de las energías renovables]”. EN: PAREJO ALFONSO, Luciano José (Coord.); BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (Coord.). Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa”. Madrid: Iustel, 2017, pp. 544-551

PAREJO ALFONSO, Luciano José. “El riesgo regulatorio: la doctrina sentada por la importante Sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán del 6 de diciembre de 2016, a propósito del abandono de la utilización de la energía nuclear”. EN: GONZÁLEZ LÓPEZ, Edgar (Dir.). “El ecosistema digital y las autoridades de regulación de los sectores audiovisual y TIC”. 2017, pp. 225-266

Evaluación ambiental estratégica:

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. “Evaluación ambiental estratégica de planes de urbanismo y elusión de fallos judiciales”. EN: López Ramón, Fernando (Coord.); Villar Rojas, Francisco José (Coord.). “El alcance de la invalidez de la actuación administrativa”. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, 2017, pp. 463-474

Hidrocarburos:

SERNA BILBAO, María Nieves de la. “Autos de 5 de junio de 2012 (Medida cautelar 327/2012) [Caso medida cautelar de suspensión de la ejecutividad de los permisos de investigación de hidrocarburos en Canarias versus del deterioro medioambiental]”. EN:

PAREJO ALFONSO, Luciano José (Coord.); BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (Coord.). Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa”. Madrid: Iustel, 2017, pp. 570-586

Organismos modificados genéticamente (OMG):

DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio. “STS de 27 de mayo de 1977 [Caso cultivo maíz]”. EN: PAREJO ALFONSO, Luciano José (Coord.); BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (Coord.). Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa”. Madrid: Iustel, 2017, pp. 23-33

Planeamiento urbanístico:

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana. “Notas para un bosquejo de una controversia dialogada acerca de las consecuencias y efectos de la anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Santander”. EN: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.); VILLAR ROJAS, Francisco José (Coord.). “El alcance de la invalidez de la actuación administrativa”. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, 2017, pp. 521-540

BAÑO LEÓN, José María. “STS de 11 de diciembre de 2009 (RC 5100/2005) [Caso del Plan General de Ordenación Urbana de Albacete]”. EN: PAREJO ALFONSO, Luciano José (Coord.); BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (Coord.). Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa”. Madrid: Iustel, 2017, pp. 465-477

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. “Evaluación ambiental estratégica de planes de urbanismo y elusión de fallos judiciales”. EN: López Ramón, Fernando (Coord.); Villar Rojas, Francisco José (Coord.). “El alcance de la invalidez de la actuación administrativa”. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, 2017, pp. 463-474

ESPEJO CAMPOS, Alicia. “Dominio público y BIC como límites a la nulidad en el ámbito urbanístico”. EN: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.); VILLAR ROJAS, Francisco José (Coord.). “El alcance de la invalidez de la actuación administrativa”. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, 2017, pp. 475-486

RUIZ ARNÁIZ, Guillermo. “Anulación judicial del planeamiento urbanístico e impugnabilidad casacional”. EN: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.); VILLAR ROJAS, Francisco José (Coord.). “El alcance de la invalidez de la actuación administrativa”. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, 2017, pp. 511-520

Urbanismo:

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. “STS de 19 de diciembre de 2013 (RC 880/2011) [Caso planeamiento municipal aprobado conforme normativa autonómica urbanística castellano-leonesa]”. EN: PAREJO ALFONSO, Luciano José (Coord.); BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (Coord.). Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa”. Madrid: Iustel, 2017, pp. 718-722

FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael. “STS de 5 de febrero de 2015 (RC 391/2013) [Caso Urbanismo. Aprobación definitiva de las normas urbanísticas municipales]”. EN: PAREJO ALFONSO, Luciano José (Coord.); BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (Coord.). Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa”. Madrid: Iustel, 2017, pp. 757-772

FORTES MARTÍN, Antonio. “STS de 26 de marzo de 2001 (RC 4631/1995) [Caso del hotel Carabela en la playa de Matalascañas]”. EN: PAREJO ALFONSO, Luciano José (Coord.); BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel (Coord.). Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa”. Madrid: Iustel, 2017, pp. 151-160

Tesis doctorales

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de febrero de 2018

Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus):

ALVES BARBOSA, Jonismar. “El Convenio de Aarhus y la posibilidad de aplicación del principio de participación ciudadana en decisiones medio ambientales en Brasil en virtud del ius cogens”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Gabriel Real Ferrer. Alicante: Universidad de Alicante. Facultad de Derecho. Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, 2017.

Derecho ambiental:

ARAÚJO DE HOLANDA, Ana Paula. “Contornos possíveis das escolas de direito no Brasil: humanização do ensino do direito ambiental”. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Susana Borràs Pentinat. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili. Departament de Dret Públic, 2017. 400 p.

Derecho constitucional:

QUEIROZ CAÚLA, Bleine. “A aplicabilidade das normas constitucionais ambientais à luz dos ordenamentos brasileiro e português”. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Susana Borràs Pentinat. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili. Departament de Dret Públic, 2017. 561 p.

Montes:

APARECIDA CARVALHO, Sonia. “A governança da política nacional de recursos naturais: a (in)sustentabilidade do caso brasileiro de reflorestamento paralelo Brasil e Espanha “. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Gabriel Real Ferrer y el Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho. Alicante: Universidad de Alicante. Facultad de Derecho. Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, 2017.

Ordenación del territorio:

GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, Eduardo. “Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana: pasado y actualidad”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Juan Climent Barberá. Valencia: Universitat de València. Departament de Dret Administratiu i Processal, 2015. 515 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50579> [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

Responsabilidad Social Empresarial (RSE):

GÓNZÁLEZ MASIP, Jaime J. “Efectos de las prácticas de responsabilidad social y mediambiental corporativas en la atracción y retención de talento”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Gregorio Martín de Castro. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 2017. 292 p.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de febrero de 2018

Se han publicado los siguientes números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- La Administración al día (INAP), enero 2018
- Agenda Pública, enero 2018, <http://agendapublica.elperiodico.com/tag/medio-ambiente/>
- Ambiental y cual, enero 2018, <http://blogs.lavozdegalicia.es/javiersanz/>
- Anales de Geografía de la Universidad Complutense, vol. 37, n. 2, 2017, <http://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/issue/view/3177>
- Ciudad y territorio: estudios territoriales, n. 194, invierno 2017
- Crónica Tributaria, n. extraordinario 1, 2017, http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cron_trib/boletn_2017_01.pdf
- Cuadernos Cantabria Europa, n. 16, diciembre 2017, <http://cantabriaeuropa.org/documents/5564249/5565411/CuadernoCantabriaEuropaN16/b2f695ef-3327-453f-eb0f-ba38fc3f19af>
- Cuadernos europeos de Deusto, n. 57, 2017, <http://ced.revistas.deusto.es/issue/view/199>
- Diario La Ley, n. 9109, 2017
- International Journal for Crime, Justice and Social Democracy, vol. 6, n. 4, noviembre 2017, <https://www.crimejusticejournal.com/issue/view/27>
- Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 8, diciembre 2016, <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientalVIII.pdf>
- Lefebvre El Derecho: Administrativo, diciembre 2017, <http://www.elderecho.com/tribuna/>
- Lex: revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas, vol. 15, n. 20, 2017, <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/issue/view/143/showToc>

- Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales, vol. 9, n. 11, julio-diciembre 2016, <http://www.revistamisionjuridica.com/vol-9-num-11/>
- Observatorio Medioambiental, n. 20, 2017, <http://revistas.ucm.es/index.php/OBMD/issue/view/3185>
- Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo, n. 150, 2018
- Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017
- Revista chilena de derecho, vol. 43, n. 1, abril 2016, https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0718-343720160001&lng=es&nrm=iso
- Revista de Derecho (UCUDAL, Universidad Católica de Uruguay), n. 13, julio 2016, <http://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/issue/view/148>
- Revista de derecho público (Universidad de Chile), n. 84, primer trimestre 2016, <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/issue/view/4352>
- Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 317, noviembre 2017
- Revista Derecho Público Iberoamericano, n. 11, octubre 2017, http://www.derechoiberoamericano.cl/?page_id=854
- Revista de Direito Econômico e Socioambiental, vol. 8, n. 2, mayo-agosto 2017, <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/issue/view/1832/showToc>
- Revista do Ministério Público, n. 151, julio-septiembre 2017
- Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR), n. 15, diciembre 2017, <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero15.htm>
- Revista jurídica de Canarias, n. 48, enero 2018
- Revue juridique de l'environnement, n. 2, junio 2017
- Rights and Science, vol. 0, n. 0, 2017, <https://rightsandscience.juri-dileyc.com/wp-content/uploads/sites/6/2017/10/RS-Vol.-0-Issue-0-2017.pdf>
- Sapientiae, vol. 2, n. 2, enero-junio 2017, <http://publicacoes.uor.ed.ao/index.php/sapientiae/issue/view/4>
- U-Gob, la revista de Novagob, n. 36, octubre-diciembre 2017, <https://lab.novagob.org/revista>

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 y 23 de febrero de 2018

Agricultura:

ALVEAR RAVANAL, Julio. “El proceso de reforma agraria en Chile: un análisis crítico de la revolución”. Revista Derecho Público Iberoamericano, n. 11, octubre 2017, pp. 129-151, [en línea]. Disponible en Internet: http://www.derechoiberoamericano.cl/?page_id=854 [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

VEGA OSUNA, Luis Alfredo. “Sustentabilidad y competitividad en empresas hortícolas en México”. Sapientiae, vol. 2, n. 2, enero-junio 2017, pp. 110-126, [en línea]. Disponible en Internet: <http://publicacoes.uor.ed.ao/index.php/sapientiae/article/view/124> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Aguas:

COSTA CORDELLA, Ezio. “Diagnóstico para un cambio: los dilemas de la regulación de las aguas en Chile”. Revista chilena de derecho, vol. 43, n. 1, abril 2016, pp. 335-354, [en línea]. Disponible en Internet: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372016000100014&lng=es&nrm=iso&tlng=es [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía. “¿"Remunicipalizar el agua"?: Delimitación jurídica y algunas reflexiones ante el valor económico, medioambiental y social del agua”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 317, noviembre 2017, pp. 141-189

RECABARREN SANTIBÁÑEZ, Óscar. “El derecho de aguas chileno desde la óptica del derecho internacional de los derechos humanos y del medio ambiente”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 8, diciembre 2016, pp. 109-138, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientalVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

TRINIDAD, Jamie. “The Disputed Waters around Gibraltar”. British Yearbook of International Law, Volume 86, noviembre 2016, pp. 101-154

Alimentación:

CARRETERO SÁNCHEZ, Santiago. “El derecho fundamental a recibir una buena alimentación: nueva regulación y cuidado del mismo”. Diario La Ley, n. 9109, 2017

RAMÍREZ GARCÍA, Adán Guillermo et al. “La soberanía alimentaria: el enfoque desde los territorios y las redes agroalimentarias”. Sapientiae, vol. 2, n. 2, enero-junio 2017, pp.

127-147, [en línea]. Disponible en Internet: <http://publicacoes.uor.ed.ao/index.php/sapientiae/article/view/125> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Autorización ambiental:

LEITE SILVA DE LIMA, Maria Isabel; REI, Fernando. “40 anos de licenciamento ambiental: um reexame necessário”. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, vol. 8, n. 2, mayo-agosto 2017, pp. 378-410, [en línea]. Disponible en Internet: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/16646> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

PEÑA CHACÓN, Mario. “Autorizaciones administrativas frente a la tutela ambiental”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 8, diciembre 2016, pp. 73-88, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientalVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Bienestar animal:

SANTANA GORDILHO, Heron José de; Malta Coutinho, Amanda. “Direito animal e o fim da sociedade conjugal”. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, vol. 8, n. 2, mayo-agosto 2017, pp. 257-281, [en línea]. Disponible en Internet: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/16412> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Biodiversidad:

BROWNLIE, Susie et al. “Biodiversity offsets in South Africa – challenges and potential solutions”. Impact Assessment and Project Appraisal (IAPA), vol. 35, n. 3, mayo 2017, pp. 248-256, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2017.1322810> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

COLCELLI, Valentina “Research activity and the principle of solidarity in the EU legal framework for biodiversity”. Rights and Science, vol. 0, n. 0, 2017, pp. 43-54, [en línea]. Disponible en Internet: <https://rightsandscience.juri-dileyc.com/wp-content/uploads/sites/6/2017/10/RS-Vol.-0-Issue-0-2017.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

FIGUEIREDO, Marcelo. “La importancia de la biodiversidad, el sistema de patentes, el acceso al conocimiento en la investigación científica”. Rights and Science, vol. 0, n. 0, 2017, pp. 55-72, [en línea]. Disponible en Internet: <https://rightsandscience.juri-dileyc.com/wp-content/uploads/sites/6/2017/10/RS-Vol.-0-Issue-0-2017.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

LEME MACHADO, Paulo Affonso. “Acceso al patrimonio genético en la legislación brasileña y en la convención de la diversidad biológica”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 45-65

LONG, Ronan; RODRIGUEZ CHAVES, Mariamalia. “Anatomy of a new international instrument for conservation and biodiversity beyond national jurisdiction”. *Environmental Liability*, vol. 23, n. 6, 2015

MORGERA, Elisa; CARDESA SALZMANN, Antonio; GEELHOED, Miranda; NTONA, Mara. “Contribution of the EU Birds and Habitats Directives to Nature Protection in Scotland. Policy Brief, n. 7, marzo 2017, pp. 1-11, [en línea]. Disponible en Internet:

https://www.strath.ac.uk/media/1newwebsite/departmentsubject/law/strathclydecentreforenvironmentallawandgovernance/pdf/Final_with_Cover_BREXIT_BIODIVERSITY.pdf.pagespeed.ce.jrIsBffZsD.pdf [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Bosques:

STANISAVLJEVIC, Aleksandar. “In the Fight to Stop Climate Change, Forests Are a Vital Weapon”. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA*, n. 8, diciembre 2016, pp. 195-222, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientalVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Calidad del aire:

SOTELO PÉREZ, María; SOTELO PÉREZ, Ignacio; SOTELO NAVALPOTRO, José Antonio. “Planificación, gestión y protección de la calidad del aire en España”. *Observatorio Medioambiental*, n. 20, 2017, pp. 319-351, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.5209/OBMD.57955> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Cambio climático:

ANTYPAS, Alexios. “The Paris Agreement: a new deal for the climate regime”. *Environmental Liability*, vol. 23, n. 6, 2015, pp. 161

CORTI VARELA, Justo. “Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: la diplomacia europea en materia de lucha contra el cambio climático”. *Cuadernos europeos de Deusto*, n. 57, 2017, pp. 167-192, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-57-2017pp167-192> Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

DÍAZ ORTIZ, Julián. “La aplicación del derecho de asilo motivado por los impactos del cambio climático, en el marco de la UE”. *Cuadernos Cantabria Europa*, n. 16, diciembre 2017, pp. 15-34, [en línea]. Disponible en Internet:

<http://cantabriaeuropa.org/documents/5564249/5565411/CuadernoCantabriaEuropaN16/b2f695ef-3327-453f-eb0f-ba38fc3f19af> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

GILES CARNERO, Rosa. “La contribución de la Unión Europea al desarrollo del régimen internacional en materia de cambio climático: el paquete europeo sobre clima y energía en el contexto de la acción internacional”. Cuadernos europeos de Deusto, n. 57, 2017, pp. 193-215, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-57-2017pp193-215> Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

STANISAVLJEVIC, Aleksandar. “In the Fight to Stop Climate Change, Forests Are a Vital Weapon”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 8, diciembre 2016, pp. 195-222, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientalVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Contaminación acústica:

JORDANO FRAGA, Jesús. “Entidades locales y contaminación acústica”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 381-411

TRIBUNAL Supremo. “El Supremo declara que el Ayuntamiento de Madrid puede adelantar el cierre de los locales de ocio nocturnos del Distrito Centro si superan los límites de emisión de ruidos”. La Administración al día (INAP), 16 enero 2018, pp. 1-35, [en línea]. Disponible en Internet: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1173182> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Contaminación marítima:

BARRAQUÉ, Bernard. “Les boues rouges de l'usine Péchiney-Alteo de Gardanne: de l'inertie à la toxicité, du rejet... et du dossier”. Revue juridique de l'environnement, n. 2, junio 2017, pp. 273-292

Contratación pública verde:

ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. “Urbanismo y contratación, una larga relación. ¿En qué medida afecta la nueva Ley de Contratos del Sector Público al urbanismo?”. Lefebvre El Derecho, 29 diciembre 2017, pp. 1-8, [en línea]. Disponible en Internet: http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Urbanismo-Contratacion-nueva-ley-Contratos-Sector-Publico_11_1174930001.html#.WnGAC1256IE.linkedin [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus):

CARVALHO, Ana Celeste; ARAGÃO, Alexandra. “Quem espera e desespera com a política europeia de acesso à justiça ambiental: da Convenção de Aarhus de 1998 à Comunicação da Comissão Europeia de 2017”. Revista do Ministério Público, n. 151, julio-septiembre 2017, pp. 35-64

Delito ecológico:

WHITE, Rob. “Corruption and the Securitisation of Nature”. International Journal for Crime, Justice and Social Democracy, vol. 6, n. 4, noviembre 2017, pp. 55-70, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.5204/ijcjsd.v6i4.449> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Derecho ambiental:

FRENCH, Duncan. “The paradox of localism in international environmental law”. Environmental Liability, vol. 23, n. 6, 2015, pp. 159

HERVÍAS SALINAS, Agustín. “La Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del medio ambiente de La Rioja”. Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR), n. 15, diciembre 2017, pp. 155-173, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero15/Hervias.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

HOUCK, Oliver A. “El segundo viaje de Noé: el reconocimiento jurisprudencial de los derechos de la naturaleza”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 67-92

MARTÍN MATEO, Ramón. “La revolución ambiental pendiente”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 21-41

MARTÍNEZ, Adriana Norma; PORCELLI, Adriana Margarita. “Una nueva visión del mundo: la ecología profunda y su incipiente recepción en el derecho nacional e internacional (primera parte)”. Lex: revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas, vol. 15, n. 20, 2017, pp. 395-440, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v15i20.1450> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

PÉREZ, Efraín. “Tres conceptos básicos del medio ambiente”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 121-129

RUBENS MORATO LEITE, José. “El Estado de Derecho para la naturaleza en la era del Antropoceno”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 131-154

Derecho constitucional:

ARAÚJO AYALA, Patryck de. “¿Merece la pena la protección constitucional del medioambiente? Sobre los límites morales de la protección de la naturaleza en un Estado de Derecho ecológico”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 273-295

FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo; CHUBRETOVIC ARNAIZ, Teresita. “El recurso de protección en asuntos ambientales: criterios para su procedencia postinstitucionalidad ambiental (2010-2015)”. Revista chilena de derecho, vol. 43, n. 1, abril 2016, pp. 61-90, [en línea]. Disponible en Internet: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372016000100004&lng=es&nrm=iso&tlng=es [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

HERNÁNDEZ ARAYA, Nicolás. “Protección constitucional del medio ambiente: análisis comparado entre Chile y Ecuador”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 8, diciembre 2016, pp. 49-72, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientalVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Derechos fundamentales:

ARAÚJO AYALA, Patryck de. “¿Merece la pena la protección constitucional del medioambiente? Sobre los límites morales de la protección de la naturaleza en un Estado de Derecho ecológico”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 273-295

CARRETERO SÁNCHEZ, Santiago. “El derecho fundamental a recibir una buena alimentación: nueva regulación y cuidado del mismo”. Diario La Ley, n. 9109, 2017

DÍAZ ORTIZ, Julián. “La aplicación del derecho de asilo motivado por los impactos del cambio climático, en el marco de la UE”. Cuadernos Cantabria Europa, n. 16, diciembre 2017, pp. 15-34, [en línea]. Disponible en Internet: <http://cantabriaeuropa.org/documents/5564249/5565411/CuadernoCantabriaEuropaN16/b2f695ef-3327-453f-eb0f-ba38fc3f19af> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

GOROSITO ZULUAGA, Ricardo. “El sentido jurídico del concepto y bien fundamental "medio ambiente"”. Revista de Derecho (UCUDAL, Universidad Católica de Uruguay), n. 13, julio 2016, pp. 87-139, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.22235/rd.v0i13.1216> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

KNOX, John H. “The United Nations mandate on human rights and the environment”. Revue juridique de l'environnement, n. 2, junio 2017, pp. 251-254

LÓPEZ PADILLA, Javier. “Legislación con enfoque de Derechos Humanos para la gestión de Desarrollo Humano Sostenible: el uso del decreto-ley y el caso del principio legalidad tributaria en las legislaciones centroamericanas”. Crónica Tributaria, n. extraordinario 1, 2017, pp. 36-59, [en línea]. Disponible en Internet:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cron_trib/boletin_2017_01.pdf [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

PRIEUR, Michel. “El proyecto de Pacto internacional sobre el derecho de los seres humanos al medio ambiente”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 93-119

Desarrollo sostenible:

CAÑETE PÉREZ, José Antonio; CEJUDO GARCÍA, Eugenio; NAVARRO VALVERDE, Francisco. “¿Desarrollo rural o desarrollo de territorios rurales dinámicos? La contribución a los desequilibrios territoriales por parte de los programas de desarrollo en el sur de España, Andalucía”. Anales de Geografía de la Universidad Complutense, vol. 37, n. 2, 2017, pp. 265-295, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.5209/AGUC.57726> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

LÓPEZ PADILLA, Javier. “Legislación con enfoque de Derechos Humanos para la gestión de Desarrollo Humano Sostenible: el uso del decreto-ley y el caso del principio legalidad tributaria en las legislaciones centroamericanas”. Crónica Tributaria, n. extraordinario 1, 2017, pp. 36-59, [en línea]. Disponible en Internet: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cron_trib/boletin_2017_01.pdf [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

NASARRE y de GOICOECHEA, Fernando et al. “Las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (estrategias DUSI): la apuesta por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en las ciudades españolas”. Ciudad y territorio: estudios territoriales, n. 194, invierno 2017, pp. 801-819, [en línea]. Disponible en Internet: http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/095433D9-84F7-43B8-A7A2-898FC8189F0B/146809/ExtractoCyTET_194.pdf [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

POLANCO LAZO, Rodrigo; GÓMEZ FIEDLER, Sebastián. “El Acuerdo Transpacífico (TPP) y Desarrollo Sostenible: ¿Algo nuevo, algo viejo y algo prestado?”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 8, diciembre 2016, pp. 89-108, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientalVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

RIBERA, Teresa; VOITURIEZ, Tancrède. “30 años después de su nacimiento ¿es posible el desarrollo sostenible?”. Agenda Pública, enero 2018, pp. 1-5, [en línea]. Disponible en Internet: <http://agendapublica.elperiodico.com/30-anos-despues-nacimiento-posible-desarrollo-sostenible/> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Economía sostenible:

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. “Pack premium o pack básico: ¿Ordenamiento ambiental dual?”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 297-325

SADELEER, Nicolas de. “La economía circular, entre la valorización y la eliminación de residuos”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 229-246

Emisión de contaminantes a la atmósfera:

OCHOA MALDONADO, Omar Alfonso. “Bonos de carbono: desarrollo conceptual y aproximación crítica”. Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales, vol. 9, n. 11, 2016, pp. 289-297, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.25058/1794600X.141> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Energía:

ARISTONDO, Oihana; ONAINDIA, Eneritz. “Counting energy poverty in Spain between 2004 and 2015”. Energy policy, n. 113, febrero 2018, pp. 420-429

BEDIA BUENO, Gemma. “El derecho de la energía, las políticas europeas y la transición energética en la Unión Europea”. Cuadernos Cantabria Europa, n. 16, diciembre 2017, pp. 38-62, [en línea]. Disponible en Internet: <http://cantabriaeuropa.org/documents/5564249/5565411/CuadernoCantabriaEuropaN16/b2f695ef-3327-453f-eb0f-ba38fc3f19af> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

COSTA-CAMPI, M.T.; GARCÍA-QUEVEDO, J.; TRUJILLO-BAUTE, E. “Electricity regulation and economic growth”. Energy policy, n. 113, febrero 2018, pp. 232-238

Energía eólica:

LOZANO CUTANDA, Blanca. “A propósito del despropósito del canon eólico: una llamada de atención sobre la necesidad de mejorar la ordenación y el control de los tributos ambientales”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 203-228

PRATA, Ricardo; CARVALHO, Pedro M.S.; AZEVEDO, Inês L. “Distributional costs of wind energy production in Portugal under the liberalized Iberian market regime”. Energy policy, n. 113, febrero 2018, pp. 500-512

Energías renovables:

BOFF, Salete Oro; BOFF, Vilmar Antonio. “Inovação tecnológica em energias renováveis no Brasil como imperativo da solidariedade intergeracional”. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, vol. 8, n. 2, mayo-agosto 2017, pp. 282-302, [en línea]. Disponible en

Internet: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/16442>
[Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Espacios naturales protegidos:

SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. “Notas para la aproximación a la Nueva Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias”. Revista jurídica de Canarias, n. 48, enero 2018, pp. 3-45

Ética medioambiental:

MARTÍNEZ DE PISÓN, José. “Yo, Robot: de la biología a la singularidad. ¿Nuevas preguntas para la Filosofía del Derecho?”. Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR), n. 15, diciembre 2017, pp. 57-73, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero15/Martinezdepison.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Evaluaciones ambientales:

GARCÍA-URETA, Agustín. “Natura 2000 and protective measures in environmental assessments: further headaches for the Member States and good news for habitats and species. Comment on Case C-142/16 Commission v Germany CJEU (26 April 2017)”. Environmental Liability, 2017, pp. 211-217

Evaluación ambiental estratégica:

SANTIAGO LARRIBA, Rafael V. “La sostenibilidad y la decisión estratégica para determinados planes y programas después de las recientes SSTC 53/2017 Y 109/2017”. Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo, n. 150, 2018

Evaluación de impacto ambiental (EIA):

PRECHT PIZARRO, Jorge; PRECHT RORRIS, Alejandra. “¿Es el procedimiento administrativo sancionatorio la única vía para el logro del cumplimiento de ingreso de proyectos al SEIA?”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 8, diciembre 2016, pp. 139-162, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientalVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Fiscalidad ambiental:

LOZANO CUTANDA, Blanca. “A propósito del despropósito del canon eólico: una llamada de atención sobre la necesidad de mejorar la ordenación y el control de los tributos ambientales”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 203-228

RAHNEMAY RABBANI, Roberto Muhájr. “A releitura do princípio da capacidade econômica nos tributos ambientais e o novo princípio da capacidade poluidora”. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, vol. 8, n. 2, mayo-agosto 2017, pp. 210-229, [en línea]. Disponible en Internet: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/7592> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Inspección ambiental:

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego. “La entrada al domicilio y lugares que requieren el consentimiento de su titular por la inspección urbanística”. Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo, n. 149, noviembre-diciembre 2017, pp. 1-9, [en línea]. Disponible en Internet: <http://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoDestUrb.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNTYzMDI7Wy1KLizPw8WyMDQ3MDS0NDkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAM6F-Bs1AAAAWKE> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Instrumentos y protocolos internacionales:

DELEUIL, Thomas. “La protection de la "terre nourricière": un progrès pour la protection de l'environnement?”. Revue juridique de l'environnement, n. 2, junio 2017, pp. 255-272

POLANCO LAZO, Rodrigo; GÓMEZ FIEDLER, Sebastián. “El Acuerdo Transpacífico (TPP) y Desarrollo Sostenible: ¿Algo nuevo, algo viejo y algo prestado?”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 8, diciembre 2016, pp. 89-108, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientalVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

PRIEUR, Michel. “El proyecto de Pacto internacional sobre el derecho de los seres humanos al medio ambiente”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 93-119

Medio marino:

KRÄMER, Ludwig. “La Directiva europea 2014/89, sobre ordenación del espacio marino: análisis esencial (1)”. Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo, n. 150, 2018

SANZ LARRUGA, Javier. “La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril”. Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo, n. 150, 2018

Medio rural:

CAÑETE PÉREZ, José Antonio; CEJUDO GARCÍA, Eugenio; NAVARRO VALVERDE, Francisco. “¿Desarrollo rural o desarrollo de territorios rurales dinámicos? La contribución a los desequilibrios territoriales por parte de los programas de desarrollo en el sur de España, Andalucía”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, vol. 37, n. 2, 2017, pp. 265-295, [en línea]. Disponible en Internet: <http://dx.doi.org/10.5209/AGUC.57726> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

SANZ LARRUGA, Francisco Javier. “Romper la brecha entre lo urbano y lo rural”. *Ambiental y cual*, 29 enero 2018, [en línea]. Disponible en Internet: <http://blogs.lavozdegalicia.es/javiersanz/2018/01/29/romper-la-brecha-entre-lo-urbano-y-lo-rural/> [Fecha de último acceso 5 de febrero de 2018].

Montes:

JOYE, Juan-François. “Construire et aménager en montagne après la Loi du 28 Décembre 2016: les communes face à leurs responsabilités”. *Revue juridique de l'environnement*, n. 2, junio 2017, pp. 209-231

YOLKA, Philippe. “L'environnement dans la "Loi montagne 2" du 28 décembre 2016”. *Revue juridique de l'environnement*, n. 2, junio 2017, pp. 233-249

Red Natura:

GARCÍA-URETA, Agustín. “Natura 2000 and protective measures in environmental assessments: further headaches for the Member States and good news for habitats and species. Comment on Case C-142/16 Commission v Germany CJEU (26 April 2017)”. *Environmental Liability*, 2017, pp. 211-217

Planificación hidrológica:

BUSTILLO BOLADO, Roberto O. “La implantación en las concesiones hidráulicas preexistentes de los caudales ecológicos previstos en los planes hidrológicos de segunda generación”. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 317, noviembre 2017, pp. 191-221

Principio de precaución:

AMADO GOMES, Carla. “Precaución y protección del ambiente: de la incertidumbre a la condicionalidad: de la incertidumbre a la condicionalidad”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 247-271

Procedimiento sancionador:

GALÁN VIOQUE, Carlos José. “La relación entre las actuaciones de protección de la legalidad urbanística y el procedimiento sancionador”. *Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo*, n. 150, 2018

PRECHT PIZARRO, Jorge; PRECHT RORRIS, Alejandra. “¿Es el procedimiento administrativo sancionatorio la única vía para el logro del cumplimiento de ingreso de proyectos al SEIA?”. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA*, n. 8, diciembre 2016, pp. 139-162, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientaLVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Protección de especies:

MORGERA, Elisa; CARDESA SALZMANN, Antonio; GEELHOED, Miranda; NTONA, Mara. “Contribution of the EU Birds and Habitats Directives to Nature Protection in Scotland. Policy Brief, n. 7, marzo 2017, pp. 1-11, [en línea]. Disponible en Internet: https://www.strath.ac.uk/media/1newwebsite/departmentsubject/law/strathclydecentreforenvironmentallawandgovernance/pdf/Final_with_Cover_BREXIT_BIODIVERSITY.pdf.pagespeed.ce.jrIsBffZsD.pdf [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Reciclaje:

DUSSAUBAT DIBAN, Jean Paul; TAPIA ALVIAL, Claudio. “Ley de fomento al reciclaje: hacia la responsabilidad extendida del productor”. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA*, n. 8, diciembre 2016, pp. 21-47, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientaLVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Residuos:

ALENZA GARCÍA, José Francisco. “El concepto jurídico de residuo y sus clases”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 327-353

SADELEER, Nicolas de. “La economía circular, entre la valorización y la eliminación de residuos”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 229-246

Responsabilidad civil:

CAFFERATTA, Néstor A. “La defensa del ambiente en el Código Civil y Comercial”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 155-202

Responsabilidad penal:

COSTA, Beatriz; GOMES MAROTTA, Clarice. “Responsabilidade penal ambiental da pessoa jurídica na visão do Supremo Tribunal Federal: uma análise do RE 548181/PR”. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, vol. 8, n. 2, mayo-agosto 2017, pp. 358-377, [en línea]. Disponible en Internet: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/16076> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Responsabilidad por daños:

GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan; MONTELONGO, Ivett; CEDEÑO, Anayeli. “Los progresos recientes en el desarrollo del derecho ambiental mexicano: del comando y control a la reparación del daño ambiental”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 355-380

Salud:

TORRES FLORES, Francisco Javier. “Lectura verde de los derechos sociales: un análisis de la complementariedad entre los derechos relacionados con la protección de la naturaleza y los derechos sociales en Chile”. Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA, n. 8, diciembre 2016, pp. 163-193, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientalVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Servicios:

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. “Modelo de ciudad y comercio: reflexiones a la luz de la Directiva de Servicios”. Revista Aranzadi de urbanismo y edificación, n. 40, mayo-agosto 2017, pp. 77-92

Turismo sostenible:

SERRANO ALBERCA, J.M. “Urbanismo, turismo y defensa de la competencia: a propósito de la restricción de la apertura de nuevos establecimientos hoteleros y del funcionamiento de pisos turísticos”. Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, n. 37, 2016.

SOCIÁS CAMACHO, Joana María. “Un problema actual de la vivienda: uso residencial "versus" uso turístico”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 317, noviembre 2017, pp. 17-47

Urbanismo:

ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. “Urbanismo y contratación, una larga relación. ¿En qué medida afecta la nueva Ley de Contratos del Sector Público al urbanismo?”. Lefebvre El Derecho, 29 diciembre 2017, pp. 1-8, [en línea]. Disponible en Internet: http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Urbanismo-Contratacion-nueva-ley-Contratos-Sector-Publico_11_1174930001.html#.WnGAC1256IE.linkedin [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

CASTILLO ABELLA, Jorge. “Régimen jurídico de las entidades urbanísticas de conservación y de su actuación”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 317, noviembre 2017, pp. 49-139

GARCÍA VALDERREY, Miguel Ángel. “Modificaciones de los contratos en ejecución por innovaciones urbanísticas posteriores a su adjudicación”. Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo, n. 150, 2018

GALÁN VIOQUE, Carlos José. “La relación entre las actuaciones de protección de la legalidad urbanística y el procedimiento sancionador”. Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo, n. 150, 2018

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego. “(La) entrada al domicilio y lugares que requieren el consentimiento de su titular por la inspección urbanística”. Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo, n. 149, noviembre-diciembre 2017, pp. 1-9, [en línea]. Disponible en Internet: <http://elconsultor.laley.es/Content/DocumentoDestUrb.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNTYzMDI7Wy1KLizPw8WyMDQ3MDS0NDkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAM6F-Bs1AAAAWKE> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego. “(El) urbanismo inteligente en las ciudades: las nuevas tecnologías y las personas”. U-Gob, la revista de Novagob, n. 36, octubre-diciembre 2017, pp. 1-2, [en línea]. Disponible en Internet: https://lab.novagob.org/wp-content/uploads/2018/01/Articulo_Revista_UGOB_Diego_Gomez.pdf [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

HERNÁNDEZ GIMÉNEZ, Hilario Manuel. “Tipologías de actuaciones sobre suelo urbano”. Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo, n. 150, 2018

SERRANO ALBERCA, J.M. “Urbanismo, turismo y defensa de la competencia: a propósito de la restricción de la apertura de nuevos establecimientos hoteleros y del funcionamiento de pisos turísticos”. Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, n. 37, 2016.

SOCÍAS CAMACHO, Joana María. “Un problema actual de la vivienda: uso residencial "versus" uso turístico”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 317, noviembre 2017, pp. 17-47

Valorización:



SADELEER, Nicolas de. “La economía circular, entre la valorización y la eliminación de residuos”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 229-246

Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de febrero de 2018

Aguas:

BELEMMI BAEZA, Victoria; LILLO GOFFRERI, Diego. “Hacia una interpretación ambiental de la gestión de aguas en Chile: comentario al fallo de la Corte de Apelaciones de Temuco en causa Rol N°-1397-2015”. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA*, n. 8, diciembre 2016, pp. 225-250, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientalVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Biotecnología:

BROSSEET, Estelle. “Droit des biotechnologies (2016)”. *Revue juridique de l'environnement*, n. 2, junio 2017, pp. 293-310

Cambio climático:

BURDILES PERUCCI, Gabriela. “Litigación climática con enfoque de derechos: comentario sobre el caso Leghari v. Pakistán”. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho ambiental de la ONG FIMA*, n. 8, diciembre 2016, pp. 251-267, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.fima.cl/RevistaJusticiaAmbientalVIII.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Competencias:

VALENCIA MARTÍN, Germán. “La interpretación en clave ambiental de las competencias en materia de cultura y patrimonio histórico”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 417-433

Costas:

BORDEREAUX, Laurent. “Littoral et milieux marins”. *Revue juridique de l'environnement*, n. 2, junio 2017, pp. 311-322

Derecho ambiental:

BLASCO HEDO, Eva. “Jurisprudencia Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia (mayo- agosto 2017)”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 437-462

BLASCO HEDO, Eva. "Reseñas de legislación estatal y autonómica (mayo- agosto 2017)". Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 38, septiembre-diciembre 2017, pp. 465-475

BOUAZZA ARIÑO, Omar. "Crónica Jurídica". Ciudad y territorio: estudios territoriales, n. 194, invierno 2017, pp. 820-822, [en línea]. Disponible en Internet: http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/095433D9-84F7-43B8-A7A2-898FC8189F0B/146809/ExtractoCyTET_194.pdf [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

FUENTE CASTRO, Osvaldo de la. "El control judicial de las normas de calidad ambiental (comentario a la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental de 16 de diciembre de 2014, Rol 22- 2014)". Revista de derecho público (Universidad de Chile), n. 84, primer trimestre 2016, pp. 71-83, [en línea]. Disponible en Internet: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43060> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

JAM, Budha Ismail et al. "US Regulation and Litigation: American College of Environmental Lawyers: Clean Air Act". Environmental Liability, vol. 23, n. 6, 2015

PICAZO RUIZ, Francisca. "Normativa estatal y autonómica". Ciudad y territorio: estudios territoriales, n. 194, invierno 2017, pp. 823-827, [en línea]. Disponible en Internet: http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/095433D9-84F7-43B8-A7A2-898FC8189F0B/146809/ExtractoCyTET_194.pdf [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

Energía eólica:

SMITH FREEHILLS, Herbert. "'Vent de colere" - wind fit order 2008: illegal state aid interest recovery, Association vent de colere! Federation nationale et autres, no. 393721 (CE, 15 April 2016)". Environmental Liability, vol. 23, n. 6, 2015

Planeamiento urbanístico:

JIMÉNEZ RENEDO, María C. "Planeamiento urbanístico". Ciudad y territorio: estudios territoriales, n. 194, invierno 2017, pp. 828-838, [en línea]. Disponible en Internet: http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/095433D9-84F7-43B8-A7A2-898FC8189F0B/146809/ExtractoCyTET_194.pdf [Fecha de último acceso 29 de enero de 2018].

Recensiones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de febrero de 2018

Bienestar animal:

AZARIA, Danae. Recensión “Whaling and International Law. By Malgosia Fitzmaurice. Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 418 p.”. British Yearbook of International Law, Volume 86, noviembre 2016, pp. 196-199

Biodiversidad:

PRIEUR, Michel. Recensión “Chantal CANS, Olivier CIZEL (dir.), Loi biodiversité, ce qui change en pratique, Éditions législatives, 2017, 618 pages”. Revue juridique de l'environnement, n. 2, junio 2017, pp. 375-376

Derecho ambiental:

BÉTAILLE, Julien. Recensión “Mario PEÑA CHACÓN, Derecho ambiental efectivo, livre électronique, Série Derecho Ambiental, Universidad de Costa Rica, San José, 2016, 232 pages”. Revue juridique de l'environnement, n. 2, junio 2017, pp. 378-379

CANS, Chantal. Recensión “Boris BARRAUD, La jurisprudence et la doctrine, L'Harmattan, coll. Le droit aujourd'hui, 2017, 283 pages”. Revue juridique de l'environnement, n. 2, junio 2017, pp. 374-374

GONZÁLEZ OGAZ, Teresa. Recensión. “Bermúdez Soto, Jorge (2014): Fundamentos de Derecho Ambiental (Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 552 pp.”. Revista chilena de derecho, vol. 43, n. 1, abril 2016, pp. 359-362, [en línea]. Disponible en Internet: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372016000100016&lng=es&nrm=iso&tlng=es [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

MICHELOT, Agnès. Recensión “J.-Maurice ARBOUR, Sophie LAVALLÉE, Hélène TRUDEAU, Jochen SOHNLE, Droit international de l'environnement, 3e éd., Éditions Yvon Blais, 2016, 1568 pages”. Revue juridique de l'environnement, n. 2, junio 2017, pp. 373-374

MOROT MONOMY, Camille. Recensión “M. MEKKI et É. NAIM-GESBERT (dir.), Droit public et droit privé de l'environnement: unité dans la diversité ? , Introduction F. Ost, Conclusions G.-J. Martin, Actes du colloque international de Paris, Palais du Luxembourg, 12 juin 2015, LGD”. Revue juridique de l'environnement, n. 2, junio 2017, pp. 377-377

Fractura hidráulica (Fracking):

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Recensión “Valencia Martín, Germán y Rosa Moreno, Juan (Dirs.), Derecho y fracking, Thomson Reuters Aranzadi; Cizur Menor (Navarra); 2016; págs. 850”. Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR), n. 15, diciembre 2017, pp. 189-192, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero15/Santamaria.pdf> [Fecha de último acceso 26 de enero de 2018].

Medio marino:

EVANS, Malcolm D. Recensión “Equitable Principles of Maritime Boundary Delimitation: The Quest for Distributive Justice in International Law. By Thomas Cottier. Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 798 p.”. British Yearbook of International Law, Volume 86, noviembre 2016, pp. 203-206

STEPHENS, Tim. Recensión “Law of the Sea: UNCLOS as a Living Treaty. By Jill Barrett and Richard Barnes (eds). British Institute of International and Comparative Law, London, 2016, 489 p.”. British Yearbook of International Law, Volume 86, noviembre 2016, pp. 225-231

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambiental (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 10 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

1. 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. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas (Garamond, 14, interlineado sencillo, alineación justificada, sin sangría).

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. Tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond, 14, interlineado sencillo, alineación justificada, sin sangría).

2. Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: aja@actualidadjuridicaambiental.com ; biblioteca@cieda.es

3. 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 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.

4. Los Artículos doctrinales deberán responder a la siguiente estructura:

- Título en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés.
- Autor, indicando su nombre y apellidos, así como el cargo o profesión que ostenta, institución y país.

- Resumen en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés.
- Palabras clave en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés.
- Índice o sumario, en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés.
- Contenido del artículo.

La numeración de los apartados se hará con caracteres arábigos:

1. Introducción
2.
 - 2.1.
 - 2.1.1.
3.
 - 3.1.
 - etc.
4. Conclusión
5. Bibliografía

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

5. La bibliografía deberá figurar, en su caso, al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. Las notas a pie de añadirán en formato Garamond 12, interlineado sencillo, alineación justificada, sin sangría.

6. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:
Consultar en sitio web: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/>

De acuerdo a la definición de acceso abierto de la Declaración de Budapest, Actualidad Jurídica Ambiental sostiene una Política de **acceso abierto** y se publica bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial (BY-NC). Así, se permite a los autores depositar sus Artículos o Comentarios en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto.

El Editor de la revista requiere al autor el compromiso de que el contenido de su artículo es inédito y no ha sido cedido a ninguna otra editorial. Al mismo tiempo, previene el plagio.

Sobre la base de la Convención de Berna, la Revista garantiza la protección moral y patrimonial de la obra del autor.

La Revista actúa de acuerdo con la Ley de Propiedad Intelectual, la cual dicta que “La propiedad intelectual está integrada por derechos de carácter personal y patrimonial, que atribuyen al autor la plena disposición y el derecho exclusivo a la explotación de la obra, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley“. Los autores retienen derechos de explotación (copyright) y derechos de publicación sin restricciones.

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. 76 Febrero 2018

“*Actualidad Jurídica Ambiental*” (www.actualidadjuridicaambiental.com) es una publicación on-line innovadora y gratuita, de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental.

Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el *CIEDA-CIEMAT* considera “*AJA*” un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: “*Actualidad*”, con noticias breves; “*Legislación al día*”, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); “*Jurisprudencia al día*”, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; “*Referencias bibliográficas al día*”, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; “*Comentarios breves*” y “*Artículos*”, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídica ambiental.

“*AJA*” es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.

