



# Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual  
Núm. 87

Febrero 2019



### **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  
Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

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

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

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

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

### **Consejo científico-asesor**

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

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

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

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

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

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

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

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 Sariego  
Profesora Asociada de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

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

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

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.

© 2019 [CIEMAT]  
Editorial CIEMAT  
Avenida Complutense, 40  
28040 Madrid  
ISSN: 1989-5666  
NIPO: 693-19-001-2  
*Printed in Spain. Impreso en España*  
Fotocomposición: B. M. R. (CIEDA-CIEMAT)

## SUMARIO

SUMARIO.....	1
ARTÍCULOS.....	3
“LA GESTIÓN EN ESPAÑA DE LOS RESIDUOS PROCEDENTES DE ACEITES VEGETALES COMESTIBLES DEL SECTOR HORECA”, María Pascual Núñez .....	4
“UN COMENTARIO SOBRE LA LEY 9/2018, DE REFORMA DE LA LEY 21/2013, DE EVALUACIÓN AMBIENTAL”, Agustín García Ureta.....	51
COMENTARIOS .....	99
“HACIA LA ECONOMÍA CIRCULAR. ASPECTOS DESTACADOS DE LA LEY FORAL 14/2018, DE RESIDUOS Y SU FISCALIDAD”, Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa .....	100
“LA REALIDAD EXTRACTIVISTA MINERA EN ECUADOR Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS”, Danilo Vicente García Cáceres .....	115
LEGISLACIÓN AL DÍA .....	140
Unión Europea.....	141
Nacional.....	145
Autonómica .....	147
<i>Canarias</i> .....	147
<i>Cantabria</i> .....	155
<i>Castilla y León</i> .....	157
<i>Comunidad Valenciana</i> .....	160
<i>Extremadura</i> .....	163
<i>Galicia</i> .....	169
<i>Islas Baleares</i> .....	172
Iberoamérica .....	176
<i>Portugal</i> .....	176
JURISPRUDENCIA AL DÍA .....	178
Tribunal Constitucional (TC) .....	179
Tribunal Supremo (TS).....	188
Tribunal Superior de Justicia (TSJ).....	191
<i>Andalucía</i> .....	191
<i>Castilla y León</i> .....	195

Iberoamérica .....	201
<i>Argentina</i> .....	201
ACTUALIDAD .....	205
Ayudas y subvenciones .....	206
Noticias .....	207
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA .....	216
MONOGRAFÍAS .....	217
Capítulos de monografías .....	219
Tesis doctorales .....	227
PUBLICACIONES PERIÓDICAS .....	229
Números de publicaciones periódicas .....	229
Artículos de publicaciones periódicas .....	231
Recensiones .....	242
NORMAS DE PUBLICACIÓN .....	244

# ARTÍCULOS

Agustín García Ureta  
María Pascual Núñez

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de febrero de 2019*

**“LA GESTIÓN EN ESPAÑA DE LOS RESIDUOS PROCEDENTES DE ACEITES VEGETALES COMESTIBLES DEL SECTOR HORECA”**

“THE MANAGEMENT OF WASTE FROM EDIBLE VEGETABLE OILS FROM THE HORECA CHANNEL IN SPAIN”

**Autora:** María Pascual Núñez. Licenciada en Derecho, Máster en Relaciones Internacionales, Máster en Derecho Ambiental y Doctoranda en Derecho y Sociedad en la Universidad a Distancia de Madrid y en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental

**Fecha de recepción:** 22/ 10/ 2018

**Fecha de aceptación:** 22/ 11/2018

**Fecha de modificación:** 30/ 01/2019

**Resumen:**

Desde su creación, la Unión Europea ha impulsado un marco jurídico común vinculante para los Estados Miembros que la conforman, entre ellos España. En este contexto, la Unión ha creado de un cuerpo legal tendente a la protección del medioambiente, siendo este uno de sus objetivos principales. En 1973 fue aprobado el Primer Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente que favoreció la adopción de más de un centenar de disposiciones en este campo en la década de los setenta. Son muchos los objetivos de la política comunitaria en materia de medioambiente. Estos aparecen recogidos en el artículo 191.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El principio de integración de la consideración ambiental en las demás políticas de la Unión Europea (artículo 11), “en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible” ha sido el pilar sobre el que se han ido adoptando distintas normas tendentes a un uso eficiente de los

recursos. En materia de gestión de residuos, la Directiva 98/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos en conexión con la Estrategia Europa 2020 busca armonizar el desarrollo económico de la Unión con un uso más eficiente de los recursos. Consecuentemente, una de las pretensiones más ambiciosas de la Unión Europea es la prevención en materia de generación de residuos, y en caso de que estos se produzcan, su correcta gestión. Para ello, prioriza la jerarquía establecida en el artículo 4 de la mencionada Directiva: prevención, preparación para la reutilización, reciclado, otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética y eliminación.

Como veremos, los residuos procedentes de aceites vegetales comestibles producidos en el sector de la hostelería son susceptibles de ser transformados en otros productos. Dado su potencial contaminante y su valor en el mercado, esta opción debe constituir una prioridad para los estados miembros que deberán velar por una gestión eficaz y eficiente de este flujo de residuos.

Así mismo, tendremos la oportunidad de analizar la problemática que surge en el ámbito competencial territorial, habida cuenta de que el artículo 12.5.c).2º de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados dispone que la actuación de los EELL en relación con los residuos comerciales no peligrosos es potestativa, no obstante, la legislación nacional les ampara a la hora de imponer a los productores de estos residuos la obligación de adherirse al sistema de gestión municipal, siempre que dicha imposición venga motivada y se base en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos.

**Palabras clave:** Gestión de residuos; HORECA; aceites usados; aceites de origen vegetal; subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano.

**Abstract:**

Since its inception, the European Union has boosted the creation of a binding shared legal framework for the present Member States including Spain. In this context, the European Union has promoted the creation of a legal body aiming at protecting the environment which is one of its main goals. The inception of the First Environmental Action Programme in 1973 fostered the adoption of more than one hundred documents with regard to this field during the seventies.

The Community has set many objectives in its environmental policy. These appear in the Article 191.1 of the Treaty on the Functioning of the European

Union. The principle of integration of the environmental protection requirements into the definition and implementation of the Union's policies and activities (article 11), "in particular with a view to promoting sustainable development" has been the pillar upholding different policies fostering an efficient use of resources. In the field of waste management the Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council on waste and repealing certain Directives in connection with the Union's Europe 2020 strategy, harmonizes the Union's economic development with an efficient use of resources. Consequently, one of the most ambitious Union's claims is preventing waste generation and if they are produced, its proper management, prioritizing the waste hierarchy established in the Article 4 of the Directive: prevention, preparing for re-use, recycling, other recovery, (e.g. energy recovery) and disposal.

As will be discussed, wastes from edible vegetable oils produced in the HORECA channel can be transformed in other products. Due to its polluting potential and its market value, this option has to be a priority for the Member States that must ensure an effective and efficient management of this waste flow.

Additionally, we will have the opportunity of analyzing the territorial competence under the scope of the article 12.5.c).2º of the Ley 22/2011 that regulates the optional activity of local councils regarding with non-hazardous commercial wastes. Notwithstanding, the national legal framework covers the local councils in order to compel the producers of these wastes to join the municipal management system, as long as this obligation is motivated and based on criteria of efficacy and efficiency on waste management.

**Keywords:** Waste Management; HORECA, used oils; vegetal oils; products and derived products not intended for human consumption and repealing.

## Sumario:

### Resumen

### Relación de siglas, acrónimos y abreviaturas

### Metodología de investigación

#### 1. Introducción

#### 2. Conceptos básicos

##### 2.1. El concepto de gestión de residuos

##### 2.2. El concepto de residuo

- 2.3 La calificación del residuo “aceite procedente de aceite vegetal de origen comestible del canal HORECA”
3. Características y código LER
4. Competencia en materia de gestión de residuos
  - 4.1. La distribución de competencias en materia de residuos a nivel estatal, autonómico y local
  - 4.2. Análisis de la competencia de los entes locales en materia de gestión de residuos comerciales no peligrosos, como son los residuos de aceites procedentes de aceites vegetales comestibles del sector HORECA
  - 4.3. La concreción de los criterios de eficacia y eficiencia a efectos de la imposición de la adhesión del productor al sistema público de gestión de residuos
  - 4.4. La referencia a “determinados supuestos” del artículo 12.5.c) de la LRSC en los que cabe imponer la obligación de adhesión del productor al sistema municipal
5. La posibilidad de aplicación de mecanismos de Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP) en la gestión de residuos procedentes de aceites vegetales comestibles del sector HORECA
  - 5.1. Los sistemas de depósito, devolución y retorno y el sistema individual de responsabilidad ampliada del productor
  - 5.2. La posibilidad de implantar sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor para el flujo de residuos procedentes de aceites comestibles del sector HORECA
6. Conclusiones
7. Bibliografía

## Summary:

### Abstract

### List of initials, acronyms and abbreviations

### Research methodology

#### 1. Introduction

#### 2. Core concepts

##### 2.1. Waste management concept

##### 2.2. Waste concept

##### 2.3 The definition of “oil from edible vegetable oil from the HORECA channel”

#### 3. Specifications and waste code

#### 4. Competence with regard to waste management

- 4.1. The distribution of waste competencies at the state, regional and local level
- 4.2. Analysis of the competence of local entities in the management of non-hazardous commercial waste, such as waste oils from edible vegetable oils in the HORECA channel
- 4.3. The specification of the effectiveness and efficiency criteria for imposing the adhesion of the producer to the public waste management system
- 4.4. The mention to “certain cases” of article 12.5.c) of the LRSC in which the obligation of adhesion of the producer to the municipal system can be imposed
5. The possibility of the application of Extended Producer Responsibility (EPR) in the management of wastes from edible vegetable oils in the HORECA channel
  - 5.1. The deposit, return and collection systems and the individual extended producer responsibility
  - 5.2. The possibility of the application of extended producer responsibility for the waste stream form oils from edible vegetable oils in the HORECA channel
6. Conclusions
7. Bibliography

## Relación de siglas, acrónimos y abreviaturas

CCAA.....	Comunidades Autónomas
DMR.....	Directiva Marco de Residuos (Directiva 98/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos)
EELL.....	Entes locales
FJ.....	Fundamento jurídico
HORECA.....	Acrónimo de hostelería, restauración y catering
LBRL.....	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LER.....	Lista Europea de Residuos
LRSC.....	Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminados
PCTA.....	Pliego de Condiciones Técnicas y Administrativas
PEMAR.....	Plan Estatal Marco de gestión de residuos
RAP.....	Responsabilidad ampliada del productor
SCRAP.....	Sistema Colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor

SANDACH..... Subproductos Animales No Destinados Al Consumo Humano  
SDDR..... Sistemas de depósito, devolución y retorno  
TSJ..... Tribunal Superior de Justicia  
TS..... Tribunal Supremo  
UE..... Unión Europea

## METODOLOGÍA

En este trabajo de investigación jurídico trataremos de ofrecer al lector una visión de conjunto de la problemática vinculada a la gestión en España de los residuos procedentes de aceites vegetales comestibles del canal HORECA.

### 1. INTRODUCCIÓN

En el contexto actual de crisis ambiental, la necesidad de configurar un nuevo paradigma que impregne nuestro modelo de consumo de los recursos naturales se torna urgente. El Informe Brundtland<sup>1</sup> define el desarrollo sostenible como “aquel que satisface las necesidades del presente sin limitar el potencial para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras”, es decir, aquel que no compromete el desarrollo de las generaciones venideras, dejando patente un espíritu solidario intergeneracional que ha quedado expresamente recogido en ulteriores acuerdos internacionales como el Protocolo de Kioto o el Acuerdo de París, que a pesar de su dudosa efectividad ponen de manifiesto un cambio en la idiosincrasia global acerca de nuestra relación como especie con el planeta.

La tendencia marcada por la política europea, plasmada en documentos como la Comunicación de la Comisión «*Europa 2020. Una Estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador*»<sup>2</sup>, y la Comunicación al Parlamento Europeo, al

<sup>1</sup> En el año 1987, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo de las Naciones Unidas presentó al público el Informe Técnico “*Nuestro Futuro en Común*”, más conocido como el Informe Brundtland, tomando prestado el apellido de la primera ministra noruega Gro Halem Brundtland, que en aquel momento presidía la mencionada Comisión. En un intento de distanciamiento del paradigma economicista-desarrollista, el citado informe emplea, por primera vez, el término “desarrollo sostenible” que posteriormente adoptaría la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y que se ha erigido como uno de los mantras principales de las nuevas políticas de desarrollo económico a nivel mundial.

<sup>2</sup> COMISIÓN EUROPEA. (2010) “*Comunicación Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”. [COM(2010) 2020 final]. Bruselas. <https://eur->

Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «*Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de recursos*»<sup>3</sup>, es el viraje del actual modelo de consumo hacia la denominada **sociedad del reciclado**. Uno de los objetivos a lograr es evitar la generación de residuos, y en caso de producirse, que estos sean utilizados como un recurso.

El primero de estos documentos indica qué características deben impregnar el crecimiento de Europa para el año 2020 y determina en qué consisten las mismas en su apartado 2 rubricado “Un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, en concreto:

- “– Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.
- Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.”

Centrándonos en la sostenibilidad del crecimiento por ser el paradigma imperante en la configuración del desarrollo de la UE<sup>4</sup>, uno de los planteamientos que trae a colación este término es la utilización eficaz de los recursos. Una de las cuestiones más interesantes es la consideración de que determinados tipos de residuos son susceptibles de ser transformados en otros productos (o subproductos) o son aptos para su valorización energética, opciones que se entienden prioritarias al depósito en vertederos si tenemos en cuenta la jerarquía de residuos establecida en el artículo 4 de la de la Directiva 98/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos, conocida como la Directiva Marco de Residuos (DMR).

---

[lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1539588828372&from=ES)

[content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1539588828372&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1539588828372&from=ES)

<sup>3</sup> COMISIÓN EUROPEA. (2011) “*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos»*”. [COM(2011) 571 final]. Bruselas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571&rid=1>

<sup>4</sup> El concepto de desarrollo sostenible ha originado dos reacciones opuestas: De un lado, la concepción de desarrollo sostenible como crecimiento habitual pero a un ritmo más lento; de otro, la ideación de desarrollo sostenible como desarrollo sin crecimiento, con una producción que no supere la capacidad de carga ambientalmente sostenible. Para más información en torno a este debate recomendamos la lectura de Unceta Satrústegui, K. (2014). “*Desarrollo, postcrecimiento y buen vivir. Debates e interrogantes*”. Ediciones Abya-Yala.

La Comunicación de 2011 dedica su apartado 3.2 a la “Conversión de los residuos en recursos”, estableciendo como objetivo intermedio que para el 2020 los residuos se gestionen como recursos. A estos efectos, prevé que “el reciclado y la reutilización de los residuos serán opciones económicamente atractivas para los operadores públicos y privados, ya que la recogida selectiva estará muy extendida y se habrán desarrollado mercados funcionales para las materias primas secundarias. Se reciclarán más materiales, incluidos los que tengan un impacto significativo sobre el medio ambiente y las materias primas fundamentales”.

En 2015 se publicó la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «*Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*»<sup>5</sup>. Aborda cuestiones relacionadas con la reducción del depósito en vertederos y el aumento de la preparación para la reutilización y el reciclado de flujos clave de residuos, como los residuos municipales y los residuos de envases. En relación a la gestión de los mismos, establece que “desempeña un papel crucial en la economía circular, toda vez que determina la manera en que se pone en práctica la jerarquía de los residuos de la UE (...) Este principio tiene por objeto alentar las soluciones que proporcionan el mejor resultado medioambiental general. La manera de recoger y gestionar nuestros residuos puede dar lugar a altas tasas de reciclado y a que los materiales valiosos retornen a la economía, o por el contrario a un sistema ineficaz en el que la mayor parte de los residuos reciclables termina en vertederos o se incinera, lo que lleva aparejados unos efectos potencialmente perjudiciales para el medio ambiente e importantes pérdidas económicas”.

Esta nueva concepción de los recursos conlleva que cuando no se pueda evitar la generación de residuos o su reciclaje resulte muy dificultoso atendiendo a parámetros medioambientales y económicos, resulta preferible recuperar su contenido energético en vez de su depósito en vertederos. Por consiguiente, la transformación de residuos en energía puede desempeñar un papel útil y crear sinergias entre las políticas climática y energética de la UE, siempre que se base en la jerarquía de residuos.

En una economía circular, los materiales que pueden reciclarse se reinvierten como nuevas materias primas, aumentando así la seguridad del suministro.

---

<sup>5</sup> COMISIÓN EUROPEA. (2015). “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «*Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular*».” [COM(2015) 614 final]. Bruselas. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0011.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF)

Los residuos procedentes de aceites vegetales comestibles son potencialmente contaminantes, pero son susceptibles de ser empleados para la producción de otros productos como jabones o biocombustibles. A estos efectos, 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 y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, contempla el uso de los aceites usados de origen vegetal con fines energéticos.

Más recientemente, en 2018, la Agencia Europea de Medio Ambiente publicaba el informe «*The circular economy and the bioeconomy. Partners in sustainability*»<sup>6</sup> aludiendo expresamente al empleo de este flujo de residuos como materia para la producción de bioplásticos, noción que comprende tanto los plásticos biodegradables como aquellos que, sin serlo, se elaboran total o parcialmente con materiales renovables.

Para mitigar los posibles efectos perniciosos de los residuos de aceites vegetales usados del canal HORECA y fomentar el tratamiento de los mismos de manera que puedan reintroducirse en la economía, es fundamental el establecimiento de un sistema de gestión eficiente para este flujo de residuos que facilite su conversión en otros productos y materias.

## 2. CONCEPTOS BÁSICOS

Para facilitar al lector la comprensión de este trabajo, es preciso delimitar los conceptos de gestión de residuos y de residuo. Una vez conozcamos estas definiciones, procederemos a analizar las competencias en materia de gestión de los residuos procedentes de aceites vegetales comestibles del sector HORECA. Sin embargo, como tendremos la oportunidad de comprobar, la nueva Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 ha introducido modificaciones en la DMR, que nuestra normativa nacional aún no ha adoptado.

### 2.1. El concepto de gestión de residuos

Una de las novedades introducidas por la Directiva 2018/851 es la definición de **gestión de residuos**. A tenor literal del número 9 del artículo 3, la gestión

---

<sup>6</sup> EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2018) "The *circular economy and the bioeconomy. Partners in sustainability*". EEA Report No 8/2018. P. 22. Publications Office of the European Union. <https://www.eea.europa.eu/publications/circular-economy-and-bioeconomy>.

de residuos consiste en “la recogida, el transporte, la valorización (incluida la clasificación), y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de esas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente” Al versar nuestro estudio sobre la gestión del residuo procedente de aceite vegetal comestible del canal HORECA, es necesario aludir a la definición de gestión contenida en la LRSC que, a falta de delimitación conceptual en la norma comunitaria que transpone, estableció un concepto de gestión que incluye las actividades de “recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente” [artículo 3 m)].

La nueva noción de gestión alude explícitamente a las actividades de valorización, incluida la clasificación y de eliminación de los residuos, prescindiendo del término “tratamiento” en su redacción. Es en el apartado 14 donde califica como tratamiento “las operaciones de valorización o eliminación, incluida la preparación anterior a la valorización o eliminación”, en sintonía con el artículo 3.q) de la LRSC<sup>7</sup>.

Si bien la nueva DMR delimita por primera vez el concepto de gestión, deja algo de margen a los legisladores nacionales para establecer quién ostenta la condición de gestor. A efectos de la LRSC, el gestor de residuos es “la persona o entidad, pública o privada, registrada mediante autorización o comunicación que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, sea o no el productor de los mismos”, [artículo 3 n)]. Es decir, que para realizar las operaciones de gestión de residuos se requiere estar amparado por un acto de control a priori de la actividad como es la comunicación para los supuestos contemplados en el artículo 29, o de control a posteriori si se tratase de las instalaciones o personas para quienes se prevé la obtención de una autorización a la luz del artículo 27.

## 2.2. El concepto de residuo

Hasta la publicación de la DMR, la concreción jurídica de conceptos como residuo, subproducto o materia prima secundaria venía recayendo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (actualmente, Tribunal de Justicia de la Unión Europea)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> En concreto, estas operaciones de valorización y eliminación están enumeradas, respectivamente, en los Anexos II y I de la ley.

<sup>8</sup> Ver SERRANO PAREDES, O (2004) “Aportaciones recientes de la jurisprudencia del TJCE en torno al concepto de residuos: los llamados «indicios»”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,

Uno de los interrogantes a los que se enfrentó el legislador comunitario a la hora de abordar la regulación de los residuos fue determinar cuándo una sustancia u objeto pasa a ser considerada como tal. Para ello, se ha valido de la interpretación doctrinal del concepto “desprenderse”, asumido inicialmente por las Directivas 75/442 de 15 de julio y 2006/12 de 5 de abril. Las referidas normas definían **residuo** como “cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y de la cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse”. A esta noción se añadía un mandato a la Comisión para que elaborase una lista de residuos encuadrables en el referido Anexo<sup>9</sup>, pese a que la inclusión de una sustancia u objeto en la misma no acarrease su consideración automática como residuo<sup>10</sup>.

Así, en virtud de esta definición, la acción de desprenderse de la sustancia u objeto determinaba su posible encuadre jurídico en la normativa de residuos, teniendo dicha acción una doble dimensión, volitiva (p. e. cuando el usuario decide deshacerse del objeto) y objetiva (p. e. la obligación de deshacerse de una tierra contaminada)<sup>11</sup>.

Dicho lo anterior, en su sentencia de 18 de diciembre de 1997<sup>12</sup>, la instancia judicial europea resolvió que “el alcance del concepto de residuo depende del significado del término desprenderse”. La doctrina venía considerando que la acción de desprendimiento conllevaba que el residuo se destinase a las operaciones de valorización y eliminación contenidas en el Anexo IIA y IIB, y el Tribunal corroboró este extremo<sup>13</sup>. Sin embargo, sólo tres años después, esta doctrina cambió con la sentencia del caso ARCO Chemie-Neederland<sup>14</sup>.

---

nº6. Thomson Reuters Aranzadi para consultar los principales pronunciamientos del TJCE en esta materia.

<sup>9</sup> Véanse en este sentido las Decisiones 94/3 de 20 de diciembre, 94/964 de 22 de diciembre y 2000/532 de 3 de mayo, así como las modificaciones efectuadas mediante la Decisión 2001/118 de 16 de enero, 2001/119 de 22 de enero y 2001/573 de 23 de julio.

<sup>10</sup> SERRANO PAREDES, O (2004) “Aportaciones recientes de la jurisprudencia del TJCE en torno al concepto de residuos: los llamados «indicios»”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº6. Thomson Reuters Aranzadi. p.126.

<sup>11</sup> Ib Idem. p. 136.

<sup>12</sup> SENTENCIA DE TRIBUNAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environment Wallonie, C-126/96, Rec. P. I-7411, ap.26.

<sup>13</sup> SENTENCIA DE TRIBUNAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environment Wallonie, C-126/96, Rec. P. I-7411, ap.27 El Tribunal entiende que el término desprenderse engloba “al mismo tiempo, la eliminación y la recuperación de una sustancia u objeto”.

<sup>14</sup> SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, de 15 de junio de 2000, ARCO Chemie Nederland y otros, asuntos acumulados C-418/97 y C-

En este pronunciamiento, el Tribunal dispuso que el término “desprenderse” debe interpretarse teniendo en cuenta la protección de la salud del hombre y del medio ambiente ante los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos.

Debido a la consideración del medioambiente en la política de la Comunidad, que pretende alcanzar un nivel de protección elevado basado fundamentalmente en los principios de cautela y de acción preventiva, no puede ser objeto de interpretación restrictiva<sup>15</sup>. En concreto, este pronunciamiento prevé que los parámetros para conocer si se da esa situación de desprendimiento son criterios como “la consideración social de la sustancia como residuo, (...), que la sustancia sea un residuo de producción de fabricación de otra sustancia, (...) que no pueda darse a la sustancia otro uso alternativo distinto a su eliminación, la composición de la sustancia no es la adecuada para la utilización que se hace de ella o la sustancia deba utilizarse con especiales medidas de precaución para el medio ambiente<sup>16</sup>”.

El requisito de desprendimiento de la sustancia u objeto queda patente en la redacción del artículo 3.1) DMR, que define **residuo** como “cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de **desprenderse**”. Si bien la nueva DMR no crea las categorías de **residuos domésticos y de residuos comerciales**, adelantamos que alude a los primeros en las modificaciones introducidas el nuevo apartado 2 *ter*, donde se definen los **residuos municipales** como “los residuos mezclados y los recogidos de formas separada **de origen doméstico**”.

Los residuos municipales integran, asimismo, “los residuos mezclados y los residuos recogidos de forma separada procedentes de otras fuentes, cuando esos residuos sean similares en naturaleza y composición a los residuos de origen doméstico”, aludiendo explícitamente a los **biorresiduos**. Esto últimos son los residuos biodegradables “de jardines y parques, **residuos alimentarios y de cocina** procedentes de hogares, oficinas, **restaurantes, mayoristas, comedores, servicios de restauración colectiva y establecimientos de consumo al por menor**, y residuos comparables procedentes de plantas de transformación de alimentos”. El apartado 4 bis) dispone que son **residuos alimentarios** todos los alimentos, tal como se

---

419/97, Rec. p. I-4475

<sup>15</sup> SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, de 15 de junio de 2000, ARCO Chemie Nederland y otros, asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, Rec. p. I-4475, apartados 36 a 40. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.js?text=&docid=45350&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=976798>

<sup>16</sup> Ver supra. Ap. 88.

definen en el artículo 2 del Reglamento CE/178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>17</sup>, que se han convertido en residuos.

En lo que a los residuos de aceite vegetal procedente del canal HORECA respecta, resulta evidente el interés que suscita su valoración a tenor del artículo 10.6 al establecer la obligación de que los EEMM que presenten a la Comisión un informe sobre su aplicación a los residuos municipales y los biorresiduos, (entre los que se encuentra el residuo procedente de aceite vegetal del canal HORECA), en particular sobre la cobertura material y territorial de la recogida separada”, a más tardar el 31 de diciembre de 2021<sup>18</sup>.

La LRSC transpuso a nuestro ordenamiento la DMR, estableciendo una distinción clara entre residuos domésticos y residuos comerciales. A tenor del artículo 3.b), los **residuos domésticos** son los generados en hogares a consecuencia de actividades domésticas. También se consideran residuos domésticos los similares a los anteriores generados en servicios e industrias. Es decir, aquellos residuos generados por las actividades que comúnmente se desarrollan en los hogares, cuando dichas actividades se lleven a cabo en un espacio distinto a un hogar, son asimilados a los residuos domésticos a efectos de una correcta gestión. Los distingue de los **residuos comerciales**, que en la letra c) se definen como los “residuos generados por la **actividad propia** del comercio, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas y de los mercados, así como del resto del sector servicios”. Es necesario precisar que se trata de residuos comerciales no peligrosos tal y como quedan definidos en el artículo 3.e) LRSC, es decir, aquellos que presentan una o varias de las características de peligrosidad enumeradas en el Anexo III, y los que pueda aprobar el Gobierno de conformidad con lo establecido en la normativa europea o en los convenios internacionales de los que España sea parte, así como en los recipientes y envases que los hayan contenido<sup>19</sup>.

La referencia a la **actividad propia** va a ser el fundamento que justifique la distinción entre residuos comerciales y domésticos, teniendo esta un sentido

---

<sup>17</sup> Este precepto establece que “A efectos del presente Reglamento, se entenderá por "alimento" (o "producto alimenticio") cualquier sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no”

<sup>18</sup> Este precepto, en su apartado 3 contiene excepciones a la recogida separada en el ámbito de la valoración que prevemos no resultarán de aplicación al flujo de residuos objeto de estudio por razón de la naturaleza misma del residuo.

<sup>19</sup> SERRANO PAREDES, O. (2015) *El servicio público local de gestión de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias: Comentario al artículo 12.5 de la Ley 22/2011*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº31. Págs. 311 a 331.

cualitativo. Si bien en su momento se barajó incluir en la propuesta de modificación de la DMR la posibilidad de justificar la distinción de la actividad basándose en criterios cuantitativos, la nueva Directiva no ha obrado finalmente esta distinción. Así, para que los residuos sean considerados como comerciales, deben producirse por la actividad propia del sector servicios; los domésticos, por actividades domésticas y similares a estas, independientemente de que se lleven a cabo en domicilios, servicios o industrias. No obstante, la LRSC incluye explícitamente en esta categoría a los residuos procedentes de los servicios de restauración y bares. En el caso de los residuos objeto de este estudio, su producción es inherente a la propia actividad, pues el servicio que prestan los establecimientos de restauración implica el uso de aceites vegetales para la preparación de los alimentos que suministran a sus clientes. Por ello, los residuos consistentes en aceites vegetales procedentes del canal HORECA, deben ser considerados como **residuos comerciales** y no domésticos, a pesar que la actividad de cocinar se lleve a cabo en cualquier hogar.

Una vez delimitada la tipología del residuo procedente de aceites vegetales del sector HORECA debemos conocer qué dice la LRSC en relación a quién ostenta la competencia para la gestión de estos residuos. El artículo 12.5.c) 2º LRSC dispone que las Entidades Locales podrán gestionar los residuos comerciales no peligrosos en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 17.3, es decir, habiendo acreditado documentalmente su correcta gestión ante la entidad local o acogiéndose al sistema público de gestión, cuando exista. En aquellos supuestos en los que la entidad local establezca su propio sistema de gestión, esta puede imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema. La concreción de estos criterios ha sido objeto de conflicto ante los Tribunales, como tendremos la oportunidad de ver más adelante.

Uno de esos supuestos en los que el ente local puede asumir subsidiariamente la gestión de residuos, es en los supuestos de incumplimiento de las obligaciones de gestión de residuos comerciales no peligrosos por su productor u otro poseedor, pudiendo repercutir al obligado a realizarla, el coste real de la misma. Profundizaremos en la cuestión competencial en el apartado 4.3 de este trabajo.

### 2.3. La calificación del residuo “aceite procedente de aceite vegetal de origen comestible del canal HORECA”

La composición del residuo consistente en aceite comestible no suele ser totalmente vegetal, dado que lo habitual es emplear aceite vegetal para cocinar otros alimentos que pueden contener grasas de origen animal, verbigracia, el residuo de aceite de oliva con el que se ha cocinado una pieza de carne.

La normativa europea ha venido considerando que los aceites de cocina usados no son residuos, sino subproductos animales no destinados al consumo humano, cubiertos por la regulación contenida en el Reglamento CE 1069/2009, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1774/2002 (Reglamento sobre subproductos animales), conocido como Reglamento SANDACH. Este paradigma se ha mantenido en la nueva DMR, pues excluye de su ámbito de aplicación a los subproductos animales, incluidos los productos transformados cubiertos por el Reglamento 1774/2002, excepto los destinados a la incineración, los vertederos o utilizados en una planta de gas o de compostaje [artículo 2.2.b)].

Surge entonces la problemática acerca de qué régimen jurídico corresponde aplicar a estos residuos, pues los subproductos animales quedan cubiertos por la regulación contenida en el Reglamento SANDACH. A estos efectos, los tribunales de Andalucía interpretan la normativa en el sentido de que los aceites sí son residuos<sup>20</sup>. Adelantamos las siguientes precisiones con carácter previo al análisis de la cuestión:

- El artículo 2.2 LRSC establece una serie de excepciones al ámbito de aplicación de esta norma, entre ellos los residuos regulados en el Reglamento SANDACH en los aspectos ya regulados por otra norma comunitaria o nacional que incorpore a nuestro ordenamiento normas comunitarias. Es decir, la LRSC resulta aplicable en aquellos aspectos que no estuvieran previstos en el Reglamento SANDACH.

- Para conocer el ámbito de aplicación de estas normas es necesario delimitar su objeto. I) De una parte, el Reglamento dispone que su objeto es establecer

---

<sup>20</sup> DÍAZ. T, (2015) “Guerra por los aceites y grasas de cocina usados” El Economista, 13/01/2015. <https://www.economista.es/empresas-finanzas/agua-medioambiente/noticias/6386773/01/15/Guerra-por-los-aceites-y-grasas-de-cocina-usados.html>

“normas en materia de salud pública y salud animal aplicables a los subproductos animales y los productos derivados, con el fin de prevenir y reducir al mínimo los riesgos para la salud pública y la salud animal que entrañan dichos productos, en particular, preservar la seguridad de la cadena alimentaria humana y animal” [artículo 1]. II) De otra, la LRSC prevé que el suyo es “regular la gestión de los residuos impulsando medidas que prevengan su generación y mitiguen los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a su generación y gestión, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos” [artículo 1].

Aclarado el objeto de regulación de la normativa controvertida, consideramos que para atender a la calificación de estos residuos como comerciales no peligrosos y para la regulación de su gestión, deberemos remitirnos a la LRSC. En materia de gestión de residuos comerciales no peligrosos, la responsabilidad de la misma recae, en exclusiva, en sus poseedores. Sin embargo, esta norma contempla la posibilidad de que el ente local decida imponer, con carácter potestativo, la adhesión de los productores al sistema de gestión municipal. Esta decisión debe estar motivada y basarse en criterios de mayor eficiencia y eficacia<sup>21</sup>.

En su Sentencia de 30 de junio de 2015, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Andalucía<sup>22</sup> dilucida, a la vista de estas definiciones, si los residuos de aceites usados por los servicios de hostelería, restauración y catering, en cuanto son propios de su actividad específica, deben ser considerados como **residuos comerciales**. Uno de los aspectos sometidos a decisión judicial es si los aceites usados procedentes del canal HORECA (acrónimo de hoteles, restaurantes y catering) son subproductos animales (SANDACH) cubiertos por el Reglamento CE/1069/2009, ya que son procesados en una planta biodiesel y quedarían al margen de la LRSC y del Reglamento de Residuos de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 73/12. Este Decreto tiene un ámbito de aplicación más amplio que la LRSC, pues incluye a los subproductos de animales y derivados destinados a biodiesel. A continuación ofrecemos un breve análisis de los preceptos que dotan de base jurídica al pronunciamiento:

- El tenor literal del artículo 2.2 del Reglamento SANDACH es el siguiente:

---

<sup>21</sup> El servicio obligatorio que deben prestar los entes locales se limita a los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios [artículo 12.5.a) LRSC].

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 30 de junio de 2015. Sala de lo Contencioso. ROJ: STSJ AND 4747/2015 <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=match=AN&reference=7450250&links=&optimize=20150817&publicinterface=true>

“El presente Reglamento **no se aplicará** a los subproductos animales indicados a continuación: g) los **residuos de cocina**, salvo si: iii) se destinan a ser procesados mediante esterilización a presión o mediante los métodos mencionados en el artículo 15, apartado 1, letra b), párrafo primero, o a ser transformados en biogás o para compostaje”. Es decir, la norma comunitaria sí sería de aplicación a los residuos de cocina en tanto sean destinados a su transformación en biogás o compostaje, por establecer este precepto una excepción a la inaplicabilidad de la ley a los residuos de cocina.

- El artículo 2.1 LRSC establece que esta norma es de aplicación a todo tipo de residuos, con las excepciones que recoge en su apartado segundo, entre ellos los subproductos SANDACH, y dispone que “se regularán por esta Ley, los subproductos animales y sus productos derivados, cuando se destinen a la incineración, a los vertederos **o sean utilizados en una planta de biogás o de compostaje**”.

- El Decreto 73/2012 por el que se aprobó el Reglamento de Residuos de Andalucía dispone de forma análoga al artículo 2.2 LRSC, en su artículo 2.2, no ser de aplicación a los subproductos animales, incluidos los productos transformados cubiertos por el Reglamento (CE) núm. 1069/2009 “excepto los destinados a la incineración, a los vertederos o sean utilizados en una planta de biogás, de biodiesel, de bioetanol o de compostaje”.

El TSJ de Andalucía precisa que, a pesar de que el propio Reglamento excluye los residuos de cocina de su aplicación salvo que se encuentre en algunas de las excepciones recogidas por el mismo, “**en el caso de autos se reconoce por los recurrentes que el destino de los residuos de aceite se destina a la fabricación de biodiesel**. No encontrándose dicha finalidad entre las excepciones previstas en el Reglamento, no resulta aplicable al caso de autos, rigiéndose por la Ley 22/11<sup>23</sup>”.

Esta cuestión resulta especialmente trascendente en nuestra temática de estudio, pues, como ya se ha dicho, desde la Unión Europea se está impulsando la transformación de este tipo de residuos en otros productos, como biodiesel, biogás o bioplásticos al amparo de la Estrategia Europa 2020.

Para facilitar la interpretación de la mencionada normativa comunitaria y nacional, la Comisión Nacional de Subproductos de Origen Animal No Destinados Al Consumo Humano ha elaborado una «*Nota sobre la aplicación de la normativa de residuos y de la normativa SANDACH a los subproductos animales*»

---

<sup>23</sup> FJ 5º de la Sentencia, párrafo final.

*destinados a operaciones de tratamiento de residuos»<sup>24</sup>*, que alude a los residuos de cocina de categoría 3 (subproductos del artículo 10.p del Reglamento (CE) 1069/2009), que incluye el aceite de cocina usado.

El Reglamento de aplicación del Reglamento SANDACH<sup>25</sup> define en su anexo I, apartado 22, los **residuos de cocina** como residuos alimenticios, incluido el aceite de cocina usado, procedentes de restaurantes, servicios de catering y cocinas, incluidas las cocinas centrales y las cocinas domésticas.

En el documento se especifica lo siguiente:

- El Reglamento SANDACH sólo es aplicable a los residuos de cocina de categoría 3 si se destinan a ser procesados mediante esterilización a presión o mediante los métodos mencionados en el artículo 15, apartado 1, letra b), párrafo primero (cualquiera de los métodos de procesamiento distintos de la esterilización a presión aprobados en el Reglamento de aplicación del Reglamento SANDACH como, por ejemplo, la producción de biodiesel) o a ser transformados en biogás o compostaje.

- La Ley de Residuos es de aplicación a los residuos de cocina de categoría 3, al igual que para el resto de subproductos animales cubiertos por el Reglamento SANDACH, cuando se destinan a la incineración, a los vertederos, a la digestión anaerobia (biogás) y al compostaje. En el resto de los casos, dicha Ley tiene carácter supletorio para los aspectos no regulados por el Reglamento SANDACH.

Dicho esto, podríamos pensar que la LRSC contradice el Reglamento SANDACH en la medida en que este es aplicable a los residuos de cocina de categoría 3 que vayan a ser destinados a su transformación en biodiesel, biogás o compostaje. Además, no podemos olvidar que los nuevos avances científicos y las tecnologías disponibles facilitan la transformación de estos residuos en nuevos productos, subproductos y materias primas secundarias, que la normativa tarda en adaptarse a estas cuestiones y es previsible que se

---

<sup>24</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE. (2015) *“Nota sobre la aplicación de la normativa de residuos y de la normativa SANDACH a los subproductos animales destinados a operaciones de tratamiento de residuos”*. [http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/sandach/es\\_def/adjuntos/notadeaplicacionlrscalossandach\\_20150608\\_tcm7-318053.pdf](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/sandach/es_def/adjuntos/notadeaplicacionlrscalossandach_20150608_tcm7-318053.pdf)

<sup>25</sup> REGLAMENTO (UE) No 142/2011 de la Comisión de 25 de febrero de 2011 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano, y la Directiva 97/78/CE del Consejo en cuanto a determinadas muestras y unidades exentas de los controles veterinarios en la frontera en virtud de la misma.

ingenien nuevos métodos para su procesado o aparezcan nuevos productos de base oleaginosa no contemplados expresamente en estas normas.

Para resolver esta cuestión debemos conocer cuál es el ámbito de aplicación de las mismas y remitirnos a sendos artículos 1 que ya hemos reproducido, pero que, en resumen, derivan, de un lado al Reglamento SANDACH en lo que a la regulación en materia de salud pública y salud animal se refiere, con el fin de prevenir y reducir al mínimo los riesgos para la salud pública, la salud animal y preservar la seguridad de la cadena alimentaria humana y animal, y de otro a la LRSC en lo concerniente a la gestión de los residuos, impulsando medidas que prevengan su generación y mitiguen los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a su generación y gestión, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos.

Al ser el Reglamento SANDACH una norma europea de aplicabilidad directa, no entra a valorar el régimen interno de distribución de competencias de cada estado y por tanto no prevé a qué administración debe encomendarse la gestión de este tipo de residuos, sino que se limita a establecer las pautas que deben seguirse para una adecuada gestión de los mismos, previniendo y reduciendo, como se ha dicho, riesgos ambientales y para la salud humana y animal. Consecuentemente, la LRSC resulta de aplicación supletoria para aquellas cuestiones no reguladas en la norma comunitaria.

Así, consideramos errónea la apreciación que el TSJ de Andalucía realiza al decir que “el propio Reglamento excluye los residuos de cocina de su aplicación salvo que se encuentre en algunas de las excepciones recogidas por el mismo. En el caso de autos se reconoce por los recurrentes que el destino de los residuos de aceite se destina a la fabricación de biodiesel. No encontrándose dicha finalidad entre las excepciones previstas en el Reglamento no resulta aplicable al caso de autos, rigiéndose por la Ley 22/11” [F] 5, párrafo final]. Al contrario, entendemos que la Ley 22/2011 resultaría de aplicación subsidiaria también a aquellos residuos contemplados en el Reglamento SANDACH, solo que únicamente en los aspectos que no regule esta norma.

Dado que las cuestiones relativas a la gestión de los residuos están reguladas por la LRSC, debemos remitirnos a esta norma para conocer cómo calificarlos a efectos de dicha gestión, y compartimos la opinión de la Sala al caracterizarlos como **residuos comerciales no peligrosos**.

Esta calificación conlleva distintos efectos jurídicos. En concreto, el apartado 2 del artículo 12.5.c) de la LRSC otorga a los EELL la potestad de gestionar

los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores puedan gestionarlos por sí mismos. La LRSC contempla como causas para imposición obligatoria de entrega a los EELL de residuos comerciales no peligrosos y residuos domésticos generados en las industrias, a la luz del artículo 10.5.b).2º, el **cumplimiento criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos**.

Esto puede llegar a resultar económicamente ventajoso para algunos municipios, dado que se les ampara legalmente para imponer un servicio público en régimen de monopolio, y determinadas corrientes de residuos gozan de un elevado valor en el mercado, como ocurre en este caso<sup>26</sup>. Retomaremos esta cuestión más adelante.

### 3. CARACTERÍSTICAS Y CÓDIGO LER

A efectos de la gestión de residuos, los aceites de cocina usados son grasas de origen animal o vegetal utilizados en el cocinado de alimentos en el ámbito doméstico, en centros e instituciones, hostelería, restauración y análogos, y debe reunir el requisito de ser desechado por su poseedor o este debe tener la intención o la obligación de desecharlo, como ya se ha expuesto.

Para facilitar la clasificación de los residuos, la Comisión, en la Decisión 2000/532 de 3 de mayo, creó la Lista Europea de Residuos, (LER en adelante) que incluye tanto residuos no peligrosos como residuos peligrosos, en sustitución de la Decisión 94/3/CE, por la que se establecía una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, relativa a los residuos y a la Decisión 94/904/CE del Consejo, por la que se establecía una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos. Esta lista ha sido recientemente modificada por la Decisión 2014/955/UE de la Comisión de 18 de diciembre de 2014<sup>27</sup>, por la que se modifica la Decisión 2000/532/CE, sobre la lista de residuos, de conformidad con la DMR.

---

<sup>26</sup> SERRANO PAREDES. O, (2015) “*El servicio público local de gestión de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias: Comentario al artículo 12.5.C) de la Ley 22/2011*”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº . 31.

<sup>27</sup> Comisión Europea. (2014). Decisión de la Comisión de 18 de diciembre de 2014 por la que se modifica la Decisión 2000/532/CE, sobre la lista de residuos, de conformidad con la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. DO L 370 de 30.12.2014, p. 44/86 <http://www.boe.es/doue/2014/370/L00044-00086.pdf>

Por la Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la Lista Europea de Residuos, que ha sido modificada recientemente, como se acaba de exponer, por la Decisión 2014/955/UE de la Comisión.

El código LER consta de seis cifras. Las dos primeras hacen referencia a la categoría del residuo, las dos siguientes a la subcategoría y las dos últimas catalogan el residuo concreto.

En el caso de los aceites y grasas comestibles, el código que le corresponde es 20 01 08. Un código de LER no marcado por un asterisco (\*) indica que nos encontramos a un tipo de residuo no considerado como peligroso.

El número 20 corresponde a la categoría **“Residuos municipales (residuos domésticos y residuos asimilables procedentes de los comercios, industrias e instituciones), incluidas las fracciones recogidas selectivamente”**. Esta clasificación del residuo objeto de estudio como comercial no peligroso, es independiente de que el ente local haya decidido, o no, incluirlos en su ámbito de actuación, de forma protestativa. La subcategoría a la que pertenecen los residuos objeto de este análisis es **“Fracciones recogidas selectivamente”**, correspondiendo el número 08 a los **“Residuos biodegradables de cocinas y restaurantes”**.

#### 4. COMPETENCIA EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS

Antes de entrar a analizar la problemática suscitada en torno a la posibilidad de que los EELL impongan a los productores del producto que genera el residuo la obligación de adherirse al sistema municipal de gestión de residuos, consideramos necesario dedicar unas líneas a contextualizar la división competencial que nuestro ordenamiento jurídico realiza a nivel territorial en materia de gestión de residuos.

##### 4.1. La distribución de competencias en materia de residuos a nivel estatal, autonómico y local

La DMR obliga a los estados miembros a establecer planes de gestión de residuos que den cobertura a todo el territorio geográfico<sup>28</sup> de cada estado, constituyendo dichos planes los instrumentos principales para el desarrollo de

---

<sup>28</sup> Artículo 28.

las políticas de residuos. La Directiva 2018/851 ha introducido una serie de elementos nuevos en estos planes<sup>29</sup>, verbigracia, indicadores y objetivos cualitativos y cuantitativos sobre la cantidad de residuos generados y su tratamiento, así como sobre los residuos municipales eliminados u objeto de valorización energética. También se prevé la elaboración de Programas estatales de prevención de residuos (artículo 29) que han de quedar integrados en los referidos planes o en otros programas de política ambiental, siendo preceptiva la adopción de programas específicos de prevención de residuos alimentarios.

Nuestra norma nacional de transposición, la LRSC, regula en sus artículos 14 y siguientes las cuestiones relativas a la potestad planificadora en materia de gestión de residuos en los tres niveles territoriales. El artículo 12, relativo a las competencias administrativas, atribuye al Ministerio competente en materia de medio ambiente, en este caso el Ministerio de Transición Ecológica<sup>30</sup>, el establecimiento de los objetivos mínimos de reducción en la generación de residuos, así como de preparación para la reutilización, reciclado y otras formas de valorización obligatoria de determinados tipos de residuos.

La elaboración de los referidos planes corresponde a la Administración General del Estado. Así, el Plan Nacional Marco de Gestión de Residuos [Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022] define la estrategia general de gestión de residuos, inspirándose en el principio de las tres erres (RRR): reducción, reutilización y recuperación. Este instrumento coordina los planes autonómicos de gestión que posteriormente aprueba cada Comunidad Autónoma. El PEMAR alude expresamente al artículo 12.5 LRSC en su apartado 6.1: “Legislación aplicable”, y establece que se consideran residuos de competencia municipal los gestionados por las Entidades Locales, o las Diputaciones Forales, quedando incluidos los residuos comerciales no peligrosos cuando la Entidad Local lo haya establecido en sus ordenanzas.

La LRSC es clara al prever que los planes autonómicos quedan subordinados al Plan de Gestión que aprueba el Estado a través del Ministerio competente. No obstante, las CCAA pueden dictar normas adicionales de protección más exigentes que las establecidas por el Estado a través de la legislación básica. A estos efectos, deberán ser consultados con carácter previo los EELL.

---

<sup>29</sup> Los elementos que deben contemplar estos planes los recoge el artículo 28, cuyas letras b), c), c bis), c ter), f) y g) han sido modificadas o añadidas por la Directiva 2018/851.

<sup>30</sup> El Ministerio que ha ostentado estas competencias hasta el cambio de gobierno acontecido en España en 2018 ha sido el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA).

En este sentido, tanto la LBRL como la LRSC disponen que las competencias en materia de recogida y gestión de residuos urbanos recaen en las entidades locales, que podrán dictar ordenanzas y reglamentos en este ámbito, como comprobaremos más adelante.

Los planes locales deben ser coherentes con la planificación autonómica a la que vienen subordinados. Las EELL pueden elaborar estos programas individual o agrupadamente. Lo segundo es lo más habitual, especialmente cuando se trata de mancomunidades, comarcas y entidades metropolitanas, todas ellas fórmulas asociativas para la gestión conjunta de determinados servicios públicos<sup>31</sup>.

Independientemente de que estos planes se diseñan en un sentido protector del medio ambiente ello no obsta a que los mismos queden excluidos del trámite de evaluación ambiental estratégica exigido por el artículo 6.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Su redacción literal indica que “serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la (...) gestión de residuos”.

#### **4.2. Análisis de la competencia de los entes locales en materia de gestión de residuos comerciales no peligrosos, como son los residuos de aceites procedentes de aceites vegetales comestibles del canal HORECA**

Una vez delimitado el ámbito competencial en materia de residuos entre el Estado y las CCAA, queda por analizar qué actividades quedan reservadas a las entidades locales y en qué términos.

---

<sup>31</sup> La exigencia de que los planes comarcales de residuos se adapten al contenido de los planes autonómicos de residuos ha sido confirmada por la jurisprudencia del TS, que en su sentencia de 30 de diciembre de 2014 (JUR28893) considera que un plan comarcal no puede condicionar el ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus propias competencias en materia de planeamiento de gestión de residuos (en este caso concreto, derivadas de la Ley 10/2000 de Residuos de la Comunidad de Valencia). Ver ORTEGA BERNARDO, J. (2015) “Residuos: Controversias sobre los sistemas de gestión y aclaraciones relativas a los impuestos autonómicos”. Observatorio de Políticas Ambientales. pág. 564.

Como ya hemos precisado, los aceites usados de cocina son aceites vegetales que se generan como residuos en domicilios, comercios y servicios, considerándose, por tanto, residuos comerciales. Así lo ha dilucidado el TSJ de Andalucía en su Sentencia 4747/2015. Las notas características de los residuos comerciales es que son los generados por la **actividad propia** del comercio, al por mayor y al por menor, de los servicios de restauración y bares, de las oficinas, de los mercados y del sector servicios. Por tanto, no están incluidos entre los residuos de gestión obligatoria por el ente local sino que la responsabilidad de su correcta gestión corresponde a sus poseedores (es decir, a establecimientos de hostelería, restauración y catering).

El artículo 25.2 LBRL prevé que “el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”.

La LBRL contiene varias referencias a los servicios mínimos que deben prestar los municipios en función de su población. En virtud del artículo 26.1 LBRL, todos los municipios deben prestar los servicios de recogida de residuos, no obstante sólo aquellos cuya población sea superior a 5.000 habitantes tendrán encomendado el servicio de tratamiento de los mismos<sup>32</sup>. Sin embargo, como señala Serrano Paredes (2015)<sup>33</sup>, “La doctrina y la jurisprudencia existentes, en relación con la vinculación entre el concepto de servicio público y las competencias de las EELL, entiende que los servicios públicos no han de implicar siempre reserva de titularidad a favor de la Administración local, sino que permiten la concurrencia de particulares en la prestación de los mismos”. Este precepto ampara lo dispuesto por el artículo 12.2.c), 2º LRSC que reconoce la potestad del ente local de gestionar los residuos comerciales no peligrosos, todo ello sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos, siempre que acrediten documentalmente su correcta gestión ante la entidad local.

---

<sup>32</sup> El apartado 2 del artículo 26 LBRL establece que en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes, es la Diputación provincial o entidad equivalente la que, en caso de costes excesivos, coordina la prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos.

<sup>33</sup> SERRANO PAREDES, O (2015) “*El servicio público local de gestión de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias: Comentario al artículo 12.5.C) de la Ley 22/2011*”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº.31. Thomson Reuters Aranzadi. p 316.

Las actividades de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos son servicios que la LBRL reserva a las EELL. No obstante, esto no supone la atribución en exclusiva de la titularidad del servicio al ente local y su consecuente monopolización del servicio, sino que, por el contrario, requiere el cumplimiento de determinados requisitos, tales como la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma de un expediente de municipalización<sup>34</sup> y el acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente corporación local (artículo 86.2 LBRL).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, asentada en la sentencia de 4 de julio de 2003, avala que “por consiguiente, en todos estos casos nos hallamos ante una aplicación del principio comprendido en el artículo 128.2, inciso primero, de la Constitución, con arreglo al cual, “Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica”, principio que tiene su reflejo, en el ámbito local, en el artículo 86 de la Ley de Bases de Régimen Local, que recoge la iniciativa pública local en el ejercicio de actividades económicas en régimen de libre concurrencia (apartado 2) o en régimen de reserva y consiguiente posibilidad de establecer el efectivo monopolio (apartado 3) – artículo 86.2 según la redacción actual–”.

Por tanto, como indica Serrano Paredes (2015)<sup>35</sup> existen dos categorías de servicio:

1. Los servicios públicos que las EELL podrán prestar en el marco de las competencias enumeradas en el artículo 25.2 LBRL (en lo que a nosotros nos interesa, la gestión de residuos urbanos), siempre en régimen de libre concurrencia con los particulares. Los EELL pueden crear un servicio municipal para gestionarlos, pero permitiendo que los poseedores puedan decir libremente si se adhieren al servicio municipal o utilizan su propio sistema de gestión.

2. Los servicios públicos recogidos en el artículo 86.2 LBRL (recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos) o en otra ley, como puede ser la LRSC<sup>36</sup>, que el ente local pueda prestar, si así lo decide, en régimen de

---

<sup>34</sup> Entendemos que se refiere al expediente administrativo previsto en el artículo 97 del texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril.

<sup>35</sup> SERRANO PAREDES, O (2015) “*El servicio público local de gestión de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias: Comentario al artículo 12.5.C) de la Ley 22/2011*”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº.31. Thomson Reuters Aranzadi. p. 319.

<sup>36</sup> Otras sentencias en las que se llega a esta misma conclusión son las SSTS de 21 de diciembre de 2000, de 1 de febrero de 2002 (RJ 2002, 1590) y de 4 de julio de 2003 (RJ

monopolio, siempre que se cumplan los requisitos que este artículo contempla (tales como la aprobación de un expediente de municipalización y el acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente corporación local), pudiendo exigir que los poseedores tengan que entregar necesariamente estos residuos al servicio municipal.

Otras dos cuestiones importantes que han de tenerse en cuenta y que distingue la ante citada autora<sup>37</sup> son (i) la obligatoriedad o no del servicio y (ii) la forma en la que los residuos deben ser gestionados.

(i) Hay que distinguir entre servicios de prestación obligatoria y servicios de prestación potestativa.

Los primeros son los previstos en los artículos 11.5.a) y 26 LBRL; y 12.5.a) LRSC. La administración titular del servicio público debe garantizar su prestación en el cumplimiento de los fines para los cuales se instauró, bien desarrollando el servicio por ella misma y con sus propios medios, bien a través de las diferentes modalidades de gestión indirecta; los segundos están contemplados en el artículo 11.5. c) LBRL y constituyen el resto de servicios públicos, como en el caso de la gestión de residuos comerciales no peligrosos del artículo 12.5.c) LRSC. En caso de que los EELL decidan prestar el servicio de gestión de estos residuos en régimen de monopolio **deben justificarse los criterios de mayor eficacia y eficiencia en la gestión de dichos residuos y debe tramitarse el correspondiente expediente administrativo.**

La LRSC contempla como causas para imposición obligatoria de entrega a los EELL de residuos comerciales no peligrosos, a la luz del artículo 10.5.b).2º, el cumplimiento de criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, y como causas para declarar determinados servicios públicos de titularidad municipal, como la gestión de determinados residuos, según el artículo 11.6, que esta declaración halle su justificación en razones de adecuada protección de la salud humana y del medio ambiente.

(ii) Los EELL pueden elegir libremente la forma en la que vayan a gestionar los servicios públicos [STS de 1 de junio de 1987(RJ 1987,5904)], siempre que respeten los límites que les impone el artículo 85 LBRL. Por ende, los servicios públicos de competencia local deben gestionarse de la

---

2003, 4592).

<sup>37</sup> SERRANO PAREDES, O (2015) “*El servicio público local de gestión de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias: Comentario al artículo 12.5.C) de la Ley 22/2011*”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº.31. Thomson Reuters Aranzadi. p. 321.

forma más sostenible y eficiente. Para hallar la fórmula más adecuada que permita dar cumplimiento a estos requisitos se deben tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y de recuperación de la inversión.

Así, resulta imposible que los EELL asuman competencias en la materia sin previa declaración de servicio público. Además, a la luz del artículo 17.3 LRSC, en caso de que el ente local imponga la adhesión al sistema municipal de gestión de residuos, podrá repercutir los costes de dicha gestión al productor.

La Sentencia del TSJ de las Islas Baleares de 7 de Julio de 2015<sup>38</sup> clarifica algunos aspectos especialmente complejos del régimen de gestión de residuos. Expresa que la regla general respecto a los residuos comerciales no peligrosos, es que está permitido que el municipio los gestione por sí mismo, pero sin perjuicio de que los productores los puedan gestionar también, de acuerdo con el artículo 17.3 LRSC, derivándose, en su caso, una **conurrencia de sistemas, público y privado, de gestión de residuos de estas categorías**. En este mismo pronunciamiento se precisa que “en el artículo 12.5 c) 2º LRSC se recoge una **excepción a esta regla general**, según la cual **las entidades locales pueden imponer a los productores de residuos comerciales no peligrosos (...), de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, su incorporación obligatoria de los productores de los mismos a su sistema de gestión en determinados supuestos**”. Lo mismo dispone la sentencia de 13 de diciembre de 2017 de la Sala de lo Contencioso de ese mismo Tribunal<sup>39</sup> en relación a la concurrencia de los dos sistemas.

El Tribunal Supremo, en su sentencia 861/2016 de 1 de marzo de 2016, hace referencia a la peculiaridad de que la gestión se haya declarado previamente como servicio público.

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 7 de Julio de 2015. Sala de lo Contencioso. ROJ: STSJ BAL 637/2015. Analizada por LÓPEZ PEREZ. F. (2015) “*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears de 7 de julio de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Pablo Delfont Maza)*” en Actualidad Jurídica Ambiental. <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/juris-islas-baleares-residuos/>

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 13 de diciembre de 2017. Sala de lo Contencioso. ROJ: STSJ BAL 1019/2017. Analizada por DE LA VARGA PASTOR. A. (2018) “*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 13 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Ponente: Fernando Socias Fuster)*” en Actualidad Jurídica Ambiental. <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-islas-baleares-residuos-comerciales-no-peligrosos-y-de-residuos-domesticos-competencias/>

Es decir, la gestión de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios está encomendada a las Entidades Locales como servicio público obligatorio [artículo 12.5.a) LRSC]<sup>40</sup>. En el caso de los residuos comerciales, su titular puede **optar** por entregarlos a un gestor autorizado o al sistema público de gestión. En este supuesto, y bajo determinadas circunstancias, los EELL pueden asumir su gestión e incluso monopolizar el servicio.

El artículo 17.1 LRSC da libertad al productor u otro poseedor de residuos de decidir a través de qué vía gestiona sus residuos: si bien realiza por sí mismo el tratamiento, o si los entrega a una entidad pública o privada de recogida de residuos, inclusive entidades de economía social. En el caso de los residuos comerciales no peligrosos, esta libertad queda condicionada a la acreditación documental de su correcta gestión ante la Entidad Local, cuando los residuos no se entreguen a un sistema público de gestión (art 17.3 LRSC)<sup>41</sup>.

Dicho esto, deducimos que existe una doble potestad de las EELL:

- La ejecución subsidiaria por estos cuando el productor u otro poseedor incumplan las obligaciones de gestión de residuos comerciales no peligrosos, pudiendo repercutir el coste real de la misma al obligado a realizarla (artículo 17.3 LRSC);
- El artículo 12.5.c) 2º) confiere a las EELL la posibilidad de gestionar los residuos comerciales no peligrosos en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores puedan gestionarlos por sí mismos. La LRSC contempla como causas para imposición obligatoria de entrega a los EELL de residuos comerciales no peligrosos y residuos domésticos generados en las industrias, a la luz del artículo 10.5.b).2º,

---

<sup>40</sup> El artículo 12.5 LRSC dispone que «las Entidades Locales podrán (...) gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 17.3. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos».

<sup>41</sup> El art 17.3 LRSC dispone que “el productor u otro poseedor inicial de residuos comerciales no peligrosos deberá acreditar documentalmente la correcta gestión de sus residuos ante la entidad local o podrá acogerse al sistema público de gestión de los mismos, cuando exista, en los términos que establezcan las ordenanzas de las Entidades Locales(...) la entidad local asumirá subsidiariamente la gestión y podrá repercutir al obligado a realizarla, el coste real de la misma”, sin perjuicio de las responsabilidades en que puede incurrir el obligado”.

el cumplimiento de criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos. Esto puede llegar a resultar económicamente ventajoso para algunos municipios dado que se les ampara legalmente para imponer un servicio público en régimen de monopolio y determinadas corrientes de residuos gozan de un elevado valor en el mercado, como ocurre con los residuos consistentes en aceites vegetales de origen comestible, por su versatilidad para ser transformados en otros productos/subproductos<sup>42</sup>.

Especialmente relevante es la Sentencia del TSJ del País Vasco de 19 de marzo de 2014<sup>43</sup>. La respuesta que dio la Sala al interrogante de si la imposición de la obligación de adhesión al sistema de recogida y tratamiento de residuos urbanos de gestión municipal a los productores de residuos comerciales no peligrosos mediante una norma local es conforme a derecho fue negativa. En el supuesto de autos, se cuestionaba la obligación de que los residuos generados por la empresa recurrente en centros comerciales de Hernani (fundamentalmente papel y cartón), fueran incorporados al sistema de gestión municipal, por razones de interés público, sin que el productor pudiera acogerse al régimen opcional del artículo 17.3 LRSC. El Ayuntamiento aludió a razones de eficiencia y eficacia del sistema público municipal, cuestión que la apelante no consideró probada. Finalmente el Tribunal dispuso que el sistema de gestión de residuos comerciales no peligrosos impuesto por el Ayuntamiento vulneraba el régimen opcional establecido por el artículo 17.3, que configura la gestión pública universal de los residuos como una excepción al régimen de gestión privada por el productor.

De este mismo precepto se desprende que **la entidad local debe justificar las razones de mayor eficiencia y eficacia que la habilitan para imponer su gestión**, aunque esta obligación de justificación no es absoluta. En este supuesto concreto, el Tribunal consideró que no se habían aportado datos suficientes para estimar las ratios de eficiencia y eficacia que justifican el ejercicio de la facultad de imponer la referida obligación. Así, dicha sentencia pone de manifiesto el **carácter subsidiario y excepcional de la gestión**

<sup>42</sup> SERRANO PAREDES. O. (2015). “*El servicio público local de gestión de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias: Comentario al artículo 12.5.C) de la Ley 22/2011*”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº. 31.

<sup>43</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 19 de marzo de 2014. Sala de lo Contencioso.

ROJ: STSJ PV 2030/2014  
<http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=AN&reference=7178124&links=%22139%2F2014%22&optimize=20141001&publicinterface=true>

municipal<sup>44</sup> y la necesidad de justificar, no sólo bajo parámetros económicos, sino medioambientales, la eficacia y la eficiencia<sup>45</sup>.

#### **4.3. La concreción de los criterios de eficacia y eficiencia a efectos de la imposición de la adhesión del productor al sistema público de gestión de residuos**

Como hemos enfatizado a lo largo de este trabajo, la posibilidad de imponer la obligación de adhesión a un productor de residuos al sistema de gestión municipal por parte de un Ayuntamiento a través de sus ordenanzas está supeditada a que la eficacia y eficiencia del sistema público de gestión queden justificadas en el expediente de tramitación de la Ordenanza.

Si bien estos parámetros deben concretarse en sus vertientes económica y medioambiental, recientemente se ha aceptado la justificación económica como motivo del establecimiento de la imposición debido a los sacrificios ambientales implícitos que derivan de la minimización de los costes.

La STSJ del País Vasco de 19 de marzo de 2014 aludía a que “la sentencia de instancia ha dado por acreditados los motivos que facultan a la entidad local para extender su propia gestión a los productores de residuos como la recurrente a la vista del informe que obra a los folios 29-32 del expediente, firmado por “T. Medio-ambiente municipal” aunque paradójicamente sus estimaciones son principalmente económicas”<sup>46</sup>. En su fundamento quinto procede a especificar que el productor no desvirtuó los datos aportados por el Ayuntamiento para justificar la imposición de su sistema de gestión, aunque precisaba que en los informes facilitados por la Administración no se acreditaba la mayor eficiencia y eficacia de la gestión de residuos en términos de economía medio-ambiental, refiriéndose únicamente a la relación costes/beneficios económicos. Uno de sus razonamientos es que “la recogida o recuperación no es más que una fase del proceso de tratamiento cuya mayor eficacia en el régimen de gestión público que en el privado no puede justificar por si sola la imposición de ese sistema a los productores de residuos”. Dado que la finalidad del sistema de gestión es la protección medio-ambiental, el Tribunal entendió que su eficiencia y eficacia “ha de estimarse atendiendo al resultado final del proceso de tratamiento” que queda condicionado por los costes económicos de la gestión, la organización de ese sistema y los medios disponibles. Sin embargo, precisa que el objetivo es “establecer de forma

---

<sup>44</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 19 de marzo de 2014. Sala de lo Contencioso. FJ4.

<sup>45</sup> *Ibidem* FJ5

<sup>46</sup> *Ibidem* FJ 4.

global y contrastada qué gestión de residuos es más eficiente económicamente y más eficaz desde el punto de vista de protección medio-ambiental, no pudiendo imponerse la gestión municipal sino en aquellos supuestos en que esa gestión integrada aun no siendo rentable a su prestador sea sostenible económicamente y ofrezca mejores resultados en el ciclo completo del tratamiento de los residuos”. Consecuentemente, la Sala entendió que el Ayuntamiento de Hernani no había motivado debidamente la imposición de la obligación de adhesión de la recurrente al sistema público de gestión.

La STSJ de Andalucía de 30 de junio de 2015, atendiendo a la impugnación de la resolución del Tribunal de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Sevilla por la que se desestiman los recursos especiales en materia de contratación contra los Pliegos de Condiciones Técnicas y Administrativas (PCTA) de la contratación del Servicio de Recogida Selectiva de aceites vegetales usados municipales, domésticos no peligrosos, resuelve que la imposición de la obligación de adhesión al sistema municipal no quedó debidamente justificada dado que no se aportaron referencias a la mayor eficacia y eficiencia en la gestión. En ese caso, se trató de justificar la decisión de la imposición en una de las fundamentaciones de la licitación del servicio público que justificaba el concurso en base a criterios ambientales, de seguridad vial, estéticos y de seguridad alimenticia, pero no motivaba que dicha gestión fuera más eficiente o eficaz que la gestión privada organizada por empresas autorizadas a tal efecto. El mismo Tribunal, en su sentencia de 10 de marzo de 2016,<sup>47</sup> dilucida acerca de la Ordenanza Municipal de Limpieza Pública y Gestión de Residuos Municipales, en conexión con la empresa LIPASAM, dedicada a la gestión de residuos procedentes de aceite usado de cocina. El supuesto de autos atiende a la resolución S/13/2015 LIPASAM en el expediente 20/2014 del Consejo de Defensa de la Competencia de la Junta de Andalucía. Se discute si la empresa de Limpieza Pública y Protección Ambiental, S.A.M (LIPASAM) ha realizado conductas anticompetitivas a la luz de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia, en el marco de una licitación de contrato de recogida y gestión de residuos cuyo origen son aceites vegetales de uso doméstico y municipal, procedentes del consumo en hogares y del comercio, instituciones e industrias. En el PCTA para la contratación del servicio de recogida selectiva de aceites vegetales usados municipales,

---

<sup>47</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 10 de marzo de 2016. Sala de lo Contencioso-Administrativo. ROJ: STSJ AND 5538/2016. Analizada por LÓPEZ PÉREZ, F. (2016) en “*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 10 de marzo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: José Guillermo del Pino Romero)*”. Actualidad Jurídica Ambiental. <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-andalucia-residuos-competencias/>

domésticos, no peligrosos, se alude a que “la generación de aceites vegetales usados domésticos y municipales, procedentes del consumo en hogares y procedentes del comercio, instituciones e industrias, **reviste una problemática específica, que justifica la adopción de un sistema de recogida selectiva de amplio alcance**, para facilitar la tarea de su puesta a disposición por parte de los ciudadanos y **garantizar su posterior valorización**”. Con ello, se pone de manifiesto que el residuo resultante de la utilización de aceites vegetales comestibles es susceptible de ulterior valorización. En concreto, los residuos consistentes en aceites vegetales pueden ser empleados para la fabricación de biocombustibles y de otros productos.

El Tribunal dispone que el artículo 102 de la Ordenanza infringe el artículo 12.5 LRSC, al establecerse como obligatorio el acogimiento al Sistema de Recogida determinado por LIPASAM, por considerar que **en la propia Ordenanza no queda debidamente justificado que la incorporación obligatoria a este sistema se base en razones de mayor eficiencia o eficacia, y por tanto la sentencia anula este precepto**. Es decir, que la mera alusión a estos criterios no es razón suficiente para imponer la adhesión al sistema municipal de gestión, sino que debe quedar debidamente justificado que este sistema sea el más eficiente.

En este supuesto, la demandada consideró que habría que esperar a la implantación del sistema de recogida para poder determinar si este resultaba más eficaz y eficiente. La Sala infiere que “si en la Ordenanza se ha fijado la incorporación obligatoria de los productores al sistema público de gestión, debe igualmente justificarse en el procedimiento de elaboración que el sistema de adhesión forzosa implantado es más ventajoso que la gestión llevada a cabo por el productor, ello en términos de eficiencia y eficacia. (...) **No consta informe o razonamiento** alguno que justifique no solo que el sistema anterior de gestión del UCO, por empresas o entidades autorizadas se llevara de forma incorrecta o contraria a la normativa sanitaria o medioambiental aplicable, sino que además no se motiva que el sistema de incorporación obligatoria de los productores se fundamente en razones de eficacia y eficiencia, pues no es tal el razonamiento de que “la producción de aceite vegetal usado en estos establecimientos tienen la consideración de residuos municipales”. Tampoco hallamos ninguna referencia, ni siquiera genérica, a los supuestos en los que LIPASAM puede incorporar obligatoriamente a los productores a su sistema de gestión, como exige el artículo 12.5.c) de la Ley 22/2011, ni los criterios de eficiencia y eficacia en la gestión necesarios en que ha de basarse para ello, sin que para ello haya que remitirse a los actos de aplicación”. De este pronunciamiento se deduce que los criterios de eficacia y

eficiencia deben quedar patentes en el expediente administrativo mediante informes concretos y no sobre meras alusiones a los referidos criterios.

El STSJ de las Islas Baleares resolvió a 7 de Julio de 2015 una controversia similar e infirió que no constaba en el expediente administrativo justificación sobre los criterios de mayor eficiencia y eficacia económica y ambiental, “y los informes aportados por el Ayuntamiento de Calvià en su contestación a la demanda corresponden a un expediente distinto del de elaboración de la Ordenanza impugnada”. A 13 de diciembre de 2017 la misma Sala resolvió la impugnación de la modificación de aquella Ordenanza. Analiza determinados informes adjuntos al expediente y determina cómo el sistema de gestión municipal resulta más económico e implícitamente dice que para que un sistema de gestión privado se equipare económicamente al público debe ser, en el supuesto de hecho que se le plantea, a costa de sacrificar la eficiencia medioambiental, dado que la frecuencia en el sistema de recogida de residuos sería menor y no se garantizaría una recogida con más fracciones. En concreto, la equiparación de costes entre uno y otro sistema conllevaría a que el operador privado recogiera las fracciones de residuos cada ocho días más, lo que resultaría medioambientalmente inadecuado. Es decir, a pesar de que los informes tenían un contenido eminentemente económico, se podía deducir de los mismos para que la gestión resultara rentable para el sistema privado debían realizarse menos recogidas, lo cual implicaba un menoscabo en la eficacia ambiental del mismo<sup>48</sup>.

#### **4.4. La referencia a “determinados supuestos” del artículo 12.5.c) de la LRSC en los que cabe imponer la obligación de adhesión del productor al sistema municipal**

Del mismo modo que la referencia a los criterios de eficacia y eficiencia de manera genérica ha suscitado controversia en sede judicial, la alusión genérica a “determinados supuestos” en los que cabría imponer la obligación de adhesión al sistema municipal es imprecisa y ha sido uno de los motivos de impugnación de la Modificación de la Ordenanza Municipal para la recogida de residuos municipales y limpieza de espacios públicos del Ayuntamiento de Calvià donde se establecía la referida imposición. En el FJ4 de la STSJ de las

<sup>48</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 13 de diciembre de 2017. Sala de lo Contencioso. ROJ: STSJ BAL 1019/2017. Analizada por DE LA VARGA PASTOR. A. (2018) “Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 13 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Ponente: Fernando Socias Fuster)” en Actualidad Jurídica Ambiental:

<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-islas-baleares-residuos-comerciales-no-peligrosos-y-de-residuos-domesticos-competencias/>

Islas Baleares de 13 de diciembre de 2017 se cita el inciso final del artículo 12.5.c) de la LRSC, que permite, como excepción a la regla general, la incorporación obligatoria al servicio municipal de los productores de residuos, “en determinados supuestos”. La recurrente entiende que la Ordenanza debería precisar cuáles son estos supuestos y que la referencia genérica a todo supuesto vulnera lo pretendido por el 12.5.c) de la LRSC.

La Sala considera que la falta de concreción de este aspecto de la LRSC en vía reglamentaria no impide la incorporación obligatoria de los productores de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados por las industrias. El Tribunal no interpreta la expresión “en determinados supuestos” en el sentido de que la Ordenanza municipal deba detallar exhaustivamente los distintos sectores de productores que quedan obligatoriamente incorporados al sistema de gestión municipal, con exclusión de los supuestos no previamente detallados. Al contrario, razona que “lo que el precepto permite es que la incorporación obligatoria pueda ser singularizada. Por ejemplo, solo para hoteles, o solo para Clubs Náuticos o sólo para determinados tipos de residuos. Pero no excluye la posibilidad de que la incorporación obligatoria afecte a todos los productores del municipio, como así acuerda la Ordenanza impugnada”.

Cerramos este apartado con un breve resumen de lo expuesto en el mismo: La LBRL prevé el establecimiento de un servicio obligatorio de recogida y gestión de residuos a prestar por los municipios de más de 20.000 habitantes, quedando encomendando dicho servicio a la Diputación Provincial o entidad equivalente cuando el municipio tenga una población inferior. En aquellos supuestos en los que el ente local no haya impuesto la adhesión al sistema de gestión municipal (obligación que debe quedar debidamente justificada y basarse en una gestión más eficiente de los referidos residuos), el productor o poseedor de residuos comerciales no peligrosos tiene dos opciones: O bien gestiona por sí mismo dichos residuos, o bien solicita adherirse al sistema de gestión municipal, configurándose como potestativa y excepcional esta segunda opción. Si el productor o poseedor incumpliera las obligaciones de gestión de residuos comerciales no peligrosos, el ente local sería el gestor subsidiario de los residuos, pudiendo repercutirle el coste del servicio. Por tanto, los productores pueden gestionar los residuos comerciales no peligrosos por sí mismos, pero la LRSC otorga a los Ayuntamientos (u otros EELL) la posibilidad de imponer de forma motivada la gestión pública universal, basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos. En principio, basta con que estos criterios hayan quedado debidamente justificados en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza para poder obligar a un sujeto a adherirse al sistema público de gestión, y

deben preverse en términos tanto económicos como medioambientales. Dado que estos conceptos no están definidos en el ámbito jurídico hay que recurrir a parámetros técnicos y económicos, como los criterios de rentabilidad económica y de recuperación de la inversión o la comparación de costes de recogida y frecuencias entre lo que puede ofertar un operador privado y la gestión municipal. A los anteriores efectos, los Tribunales reconocen que sacrificar aspectos económicos compromete la adecuación ambiental de la gestión. En relación a los supuestos en que cabe aplicar la excepción de imposición de la obligación de adhesión a los productores, a falta de un Reglamento que desarrolle este extremo, la Ley se interpreta en el sentido de que cabe singularizar en qué casos concretos puede establecerse la referida obligación, lo que no impide que la misma se extienda a todos los productores de residuos.

## **5. LA POSIBILIDAD DE APLICACIÓN DE MECANISMOS DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS PROCEDENTES DE ACEITES VEGETALES COMESTIBLES DEL SECTOR HORECA**

La técnica de la responsabilidad ampliada del productor (RAP) venía siendo empleada por la Ley de Envases y Residuos de Envases, de 24 de abril de 1997, que transpuso la Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases al derecho interno. La DMR contempla en su artículo 8 el régimen aplicable a la RAP, habiéndose añadido un artículo 8 bis en la nueva redacción de 2018 a efectos de que los Estados diseñen los regímenes de RAP conforme a unos requisitos mínimos.

El artículo 8 DMR dispone que la RAP es un medio que se emplea para apoyar el diseño y fabricación de bienes que sean concebidos teniendo en cuenta y facilitando el uso eficaz de los recursos durante todo el ciclo de vida del producto. Esta responsabilidad recae en el productor del producto que con el uso se convierte en residuo<sup>49</sup>. Se trata de un mecanismo especialmente

---

<sup>49</sup> El Libro Verde de la Comisión Europea sobre la Política de Productos Integrada (PPI), supuso el impulso del concepto de responsabilidad del fabricante y propuso la adopción de una estrategia europea de reorientación de la política medioambiental en relación a los productos para promover el desarrollo de productos más ecológicos, que consuman menos recursos, que produzcan menos efectos adversos en el medio ambiente y que eviten la generación de residuos desde el momento en el son concebidos. Consecuentemente, el Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente contempla un mayor desarrollo de la responsabilidad del productor, objetivo que finalmente vendría a ser satisfecho por la

incisivo en la lucha contra la generación de residuos que permite establecer obligaciones a los productores en el diseño de productos, en su producción, etiquetado y comercialización, en la aceptación de la devolución de productos reutilizables y de los residuos generados tras el uso del producto, en el establecimiento de los sistemas de depósito, en la responsabilidad total o parcial de la organización de la gestión de los residuos, en la utilización de materiales procedentes de residuos para la fabricación de productos, en la de proporcionar información para la puesta en el mercado de los productos que con su uso generan residuos y en la información sobre la repercusión económica que tenga sobre el coste del producto la aplicación de estas obligaciones.

La LRSC dedica todo su Título IV a la “Responsabilidad ampliada del productor del producto”. Enumera y sistematiza las correspondientes obligaciones y remite la determinación de los productores afectados al Consejo de Ministros, que deberá adoptarla por Real Decreto. A ello debemos añadir que el artículo 31.2 LRSC, en conexión con el artículo 31.3 de la LRSC<sup>50</sup>, prevé que la RAP se concrete atendiendo a la tipología del producto y del residuo resultante del mismo.

De conformidad con el artículo 31.1 LRSC, se considera productor<sup>51</sup> al responsable de la primera puesta en el mercado nacional de productos que con su uso se conviertan en residuos, concepto que engloba tanto al fabricante material del producto como al importador o al adquirente en otro país de la Unión Europea. Es decir, que el productor del producto es aquella persona física o jurídica que desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos de forma profesional. Enfatizamos que no nos encontramos ante un productor de residuos, sino del **producto que posteriormente deviene en residuo**.

---

DMR. Así lo indica SERRANO LOZANO. R. (2014) en “*Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad ampliada del productor del producto: especial referencia a la gestión de los residuos*” dentro de “*Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio de residuos y suelos contaminados*”. págs. 383 y siguientes. Thomson Reuters Aranzadi.

<sup>50</sup> “El establecimiento de estas medidas se llevará a cabo mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, el conjunto de impactos ambientales y sobre la salud humana, y respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior” [artículo 31.3. LRSC].

<sup>51</sup> “Se entenderá por productor del producto la persona física o jurídica, que de forma profesional desarrolle, fabrique, procese, trate, venda o importe productos según se determine en las normas de desarrollo de la responsabilidad ampliada del productor previstas en el apartado 2” [artículo 31.1 LRSC].

El artículo 32.1 LRSC<sup>52</sup> dispone que a las obligaciones en materia de RAP pueda dárseles cumplimiento de forma individual, mediante sistemas colectivos (creados por la asociación de varios productores y distribuidores), o estableciendo sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR). A continuación se expondrá someramente en qué consisten estas opciones y atenderemos a su viabilidad para la gestión de los aceites vegetales comestibles del sector HORECA.

### **5.1. Los sistemas de depósito, devolución y retorno y el sistema individual de responsabilidad ampliada del productor**

El artículo 31.2.d) LRSC que fue modificado por el artículo 3.3 de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, prevé que los productores de productos que con su uso se convierten en residuos puedan ser obligados a “establecer sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento en los casos de residuos de difícil valorización o eliminación, de residuos cuyas características de peligrosidad determinen la necesidad del establecimiento de este sistema para garantizar su correcta gestión, o cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente”. Los sistemas de depósito, devolución y retorno de los residuos se establecerán con carácter voluntario<sup>53</sup>, en virtud del artículo 3.4 de la Ley 11/2012.

Para evitar que los SDDR sean acordados individualmente por las Comunidades Autónomas, se ha previsto que estos únicamente puedan implantarse mediante Real Decreto. Pero es que, además, el artículo 31.3<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> “Se dará cumplimiento a las obligaciones que se establezcan en el marco de la responsabilidad ampliada del productor del producto de forma individual o de forma colectiva. Donde se hayan implantado sistemas públicos de gestión, los productores podrán dar cumplimiento a estas obligaciones contribuyendo económicamente a dichos sistemas, de forma proporcional a las cantidades de producto que pongan en el mercado y atendiendo a los costes efectivos de su gestión”.

<sup>53</sup> Este sistema es obligatorio, en virtud del régimen jurídico de los envases y residuos de envases, para los agentes económicos que participen en la cadena de comercialización de un producto envasado.

<sup>54</sup> “El establecimiento de estas medidas se llevará a cabo mediante real decreto aprobado por el Consejo de Ministros, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, el conjunto de impactos ambientales y sobre la salud humana, y respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior. En el caso específico de los envases y residuos de envases para la implantación de un sistema de depósito, devolución y retorno, así como para la determinación de su contenido y alcance, se valorará además con carácter previo el grado de cumplimiento de los objetivos mínimos de reutilización y reciclado establecidos por las directivas europeas para envases en general, y el

LRSC dispone que debe cumplirse una serie de exigencias para intentar garantizar que la puesta en marcha de estos sistemas no afecte al libre mercado<sup>55</sup>. En la actualidad, no existe en nuestro ordenamiento jurídico un Real Decreto que prevea la posibilidad de instaurar este tipo de sistemas para la recogida del flujo de residuos de aceites vegetales comestibles del canal HORECA, pues por su propia naturaleza, esta figura no resulta adecuada para la correcta gestión del mismo.

Respecto al sistema individual, el artículo 32.2 LRSC exige que los productores que lo constituyan presenten una comunicación previa al inicio de las actividades, indicando su funcionamiento y las medidas que aplicarán para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada. Esta comunicación se presentará ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde radique su sede social y se inscribirá en el Registro de Producción y Gestión de Residuos. El contenido de la comunicación será el previsto en el Anexo IX de la LRSC.

Partiendo de la base de que la gestión más apropiada de los residuos de aceites vegetales comestibles usados es aquella en la que se tiende a su reutilización, es difícil que el productor pueda afrontar por sí solo dicha gestión, habida cuenta de la complejidad técnica de la misma.

## **5.2. La posibilidad de implantar sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor para el flujo de residuos procedentes de aceites comestibles del canal HORECA**

La actual LRSC ha introducido la figura de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP), que se corresponden con los denominados “sistemas integrados de gestión de residuos” (conocidos por las siglas SIG) en la regulación anterior.

De acuerdo con el régimen de RAP regulado en el Título IV de la LRSC, el Gobierno puede aprobar un Real Decreto en el Consejo de Ministros para imponer la aplicación de RAP a los aceites de cocina utilizados en restaurantes

---

cumplimiento de otras normas de la Unión Europea, así como las expectativas viables de superarlos, y se tendrán en cuenta con especial consideración las circunstancias y posibilidades reales de las pequeñas y medianas empresas.

La implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno de residuos se establecerá con carácter voluntario, con el límite de los supuestos contemplados en el artículo 31.2.d)”.

<sup>55</sup> POVEDA GÓMEZ. P y LOZANO CUTANDA. B (2011) “*Principales novedades de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados*”. Diario La Ley nº.7702.

y, por lo tanto, a los residuos de estos aceites que se generen como consecuencia de la actividad (art 31.3. LRSC). De tomarse esta medida, correspondería a los productores del producto, que son los responsables de la primera puesta en el mercado de los aceites vegetales que posteriormente se transforman en el residuo, la recogida y correcta gestión de los residuos de esos aceites.

Dispone el artículo 11 que de acuerdo con el principio de quien contamina paga, el productor inicial de residuos, el poseedor actual o el anterior poseedor de residuos será quien deba sufragar los costes relativos a la gestión de los residuos, precisando en su apartado segundo que las normas que regulen la RAP para el flujo de residuos concreto determinará en qué supuestos los costes relativos a la gestión deberán satisfacerse, parcial o totalmente, por el productor del producto del que proceden los residuos y cuándo los distribuidores del producto podrán compartir dichos costes.

Respecto a la recogida de los aceites vegetales usados asimilables a los domésticos procedentes de los comercios, servicios e instituciones HORECA, la práctica habitual llevada a cabo por los productores o poseedores de residuos, ha sido contratar la recogida y transporte del residuo “LER 20 01 08 aceites y grasas comestibles” con gestores autorizados a tal fin. Estos se han venido encargando, mediante acuerdos privados e individuales con los establecimientos del sector, de la recogida, transporte y, en su caso, valorización de los residuos mediante su transformación.

En aquellos supuestos en que los residuos comerciales sean gestionados por las EELL, prevé el apartado tercero del artículo 11 que para determinar los costes de gestión deberá incluirse el coste real de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidas la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos.

En relación a los sistemas colectivos, dispone el apartado 4 del artículo 32 que el sistema colectivo de responsabilidad ampliada podrá dar cumplimiento a sus obligaciones por sí mismo o podrá constituir o contratar una entidad administradora que deberá tener personalidad jurídica propia y diferenciada de la del sistema colectivo y que actuará bajo la dirección de este. Los SCRAP se financian mediante una aportación económica por cada producto que los productores ponen en el mercado. Dicha aportación la fija la entidad gestora con el único límite de que sea suficiente para cubrir las obligaciones financieras del sistema respecto de la correcta gestión de los residuos incluidos en su ámbito de actuación [artículo 32.5 g)].

A pesar de que el artículo 32.3<sup>56</sup>, tras las modificaciones introducidas por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, permite que se puedan utilizar otras figuras con personalidad jurídica propia carentes de ánimo de lucro, esta posibilidad es meramente teórica, pues la Ley de Asociaciones es la única norma que contempla su aplicación supletoria si otras normas sectoriales (como sería la Ley de Residuos) establecen normas específicas sobre determinadas asociaciones<sup>57</sup>.

Los sistemas colectivos deben contar con la autorización de la comunidad autónoma en la que tengan su domicilio social, y el modelo de solicitud a presentar será el contemplado en el Anexo X LRSC, una vez se emita el informe preceptivo de la Comisión de Coordinación en materia de Residuos. Este informe permite la participación del resto de CCAA en el procedimiento de autorización.

En nuestro país, la Fundación Oil Free Ocean (SIGOLEO) impugnó la Resolución de la Dirección General de Calidad Ambiental que desestimaba el recurso de alzada que la misma actora planteó contra la Resolución de 25 de

---

<sup>56</sup> “Los productores que opten por un sistema colectivo para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada constituirán una asociación de las previstas en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, u otra entidad con personalidad jurídica propia sin ánimo de lucro”.

<sup>57</sup> Esta posibilidad no está contemplada ni en la Ley de Sociedades de Capital ni en la de Fundaciones (ejemplos de normas reguladores de figuras que se han constituido para gestionar SIG que están funcionando de forma adecuada), en las que la capacidad de voto está vinculada, al capital social de los socios o al Patronato de la fundación, lo que dificulta, y en el caso de las fundaciones impide, la aplicación de criterios de voto ponderado en función de la cuota de mercado de los productores. De otra parte, la cuota de mercado de los productores es variable a lo largo del tiempo, siendo este un dato confidencial que no puede ser revelado por razones de secreto comercial, lo que imposibilitará implantar en la práctica el modelo jurídico e institucional previsto en la nueva LRSC mediante figuras como las sociedades mercantiles. Como exponen POVEDA GÓMEZ. P y LOZANO CUTANDA. B en *“Principales novedades de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados”*, da la impresión de que “el legislador ha pretendido que los sistemas colectivos sean creados mediante una asociación sui generis (con voto ponderado, fijado por tramos o intervalos, según la cuota de mercado), que luego pueda contratar con entidades administradoras (creadas por la propia asociación o ajenas a la misma y ya sin problemas de que se trate de entidades mercantiles o de cualquier otro tipo) las actuaciones concretas relacionadas con los residuos incluidos en su ámbito de actuación. Y decimos esto porque, en el caso de las asociaciones (y al contrario de lo que ocurre en el de las sociedades mercantiles o las fundaciones), el art. 12 d) LO 1/2002, de Asociaciones (que impide el voto ponderado en la toma de decisiones) no tiene carácter de Ley orgánica (según apartado 1 disp. final 1.<sup>a</sup>) y, por lo tanto, de acuerdo con su disp. final 2.<sup>a</sup>, en esta materia la mencionada Ley solo se aplica con carácter supletorio respecto de cualesquiera otra que regule tipos específicos de asociaciones (como es el caso de la L 22/2011”).

octubre de 2013 del Director General de Calidad Ambiental por la que se inadmitió su solicitud para la gestión de residuos de aceites y grasas de origen vegetal. Los fines fundacionales contemplados en los estatutos son, entre otros, la recogida y el reciclaje de los residuos de aceites y grasas vegetales en toda España. Estas actividades se realizan en virtud de los acuerdos desarrollados con las diferentes administraciones públicas y colaboran con empresas gestoras de las zonas más próximas a la ubicación de los residuos. Los referidos acuerdos contemplan dos posibilidades para desempeñar las actividades de gestión: i) bien realizarlas a través de la propia Fundación, que se encarga directamente de la instalación de los contenedores de aceite vegetal usado y del mantenimiento y limpieza de los mismos, así como de la gestión de la recogida y transporte de los residuos, todo ello sin repercutir coste alguno a la entidad local, o ii) que la gestión la lleve a cabo el Ente Local, que debe instalar, mantener y limpiar los contenedores y realizar la recogida y el transporte a cargo de las empresas adheridas a la Fundación.

Dicho esto, el pronunciamiento<sup>58</sup> alude a un informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en el que se comunica que el marco legal de la RAP está contenido en la LRSC. Decíamos anteriormente que este informe contempla la posibilidad de que el desarrollo reglamentario de cada flujo de residuos concreto establezca una serie de obligaciones que vincule a los productores, “tanto en la fase de producción de sus productos, como durante la gestión de los residuos que deriven de su uso”.

La problemática radica en que a fecha de 2016 ni en la actualidad, no se había aprobado una regulación de la RAP del flujo de residuos de aceite de cocina. Consecuentemente, en el informe se razona que cuando no se haya previsto la regulación de una RAP concreta, si bien cabe constituir grupos de productores de producto o de residuo para la gestión de los residuos derivados de dichos productos, estos no pueden adoptar la forma de SCRAP prevista en el artículo 32.3 de la LRSC (modificado por el artículo 3.5. de la Ley 11/2012).

Por estas razones, no se traslada la solicitud de autorización de sistema colectivo de responsabilidad ampliada de SIGOLEO a la Comisión de Coordinación en materia de Residuos.

Resultan relevantes los párrafos finales de la sentencia. En ellos, se menciona que los productores que opten por un sistema colectivo para el cumplimiento

---

<sup>58</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 30 de septiembre de 2016, Sala de lo Contencioso. ROJ: STSJ CV 4422/2016. <http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=match=AN&reference=7885507&links=&optimize=20161209&publicinterface=true>

de las obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada constituirán una asociación de las previstas en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, u otra entidad con personalidad jurídica propia sin ánimo de lucro. En esos supuestos, los SCRAPS deben ajustar “su funcionamiento a las reglas propias de la figura jurídica elegida para su creación garantizando, en todo caso, la participación de los productores en función de criterios objetivos, así como sus derechos a la información, a la formulación de alegaciones y a su valoración, de conformidad con lo que reglamentariamente se establezca”. No obstante, enfatiza que la RAP que ampara la posibilidad de gestionar colectivamente los residuos debe establecerse mediante Real Decreto “aprobado por el Consejo de Ministros, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, el conjunto de impactos ambientales y sobre la salud humana, y respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior”.

Por todo ello, podemos decir que en España no cabe la posibilidad de constituir SCRAPS para la gestión de aceites vegetales del sector HORECA. Sin embargo, de lo que hemos expuesto en este apartado 5 podemos deducir que ni los SDDR ni los sistemas individuales satisfarían las pretensiones ambientales que emanan de la nueva concepción de los residuos como materiales susceptibles de ser nuevamente utilizados.

## 6. CONCLUSIONES

El aprovechamiento del residuo procedente de los aceites vegetales usados es una actividad de gran importancia por dos razones distintas. Según las estimaciones de la Asociación de Gestores de Residuos y Subproductos de Aceites y Grasas Comestibles (GEREGAS), cada año se gestionan en España unas 135.000 toneladas de aceites, lo que genera un mercado de unos 80 millones de euros anuales en todo el país<sup>59</sup>. Las aplicaciones potenciales de los residuos de aceites comestibles son múltiples: desde la fabricación de biocombustibles a producción de bioplásticos. Se trata de un residuo susceptible de generar nuevos mercados, de ahí la relevancia de su correcta gestión de cara a su reintroducción en el mercado.

Como hemos podido comprobar, una de las cuestiones más problemáticas a la hora de dilucidar acerca del sujeto o entidad a quien se encomienda la gestión,

---

<sup>59</sup> DÍAZ. T, (2015) “Guerra por los aceites y grasas de cocina usados” El Economista, 13/01/2015. <https://www.economista.es/empresas-finanzas/agua-medioambiente/noticias/6386773/01/15/Guerra-por-los-aceites-y-grasas-de-cocina-usados.html>

es el establecimiento de criterios de eficiencia y la eficacia en la gestión de residuos para justificar la posible imposición a un productor de residuos de adhesión a un Sistema de Gestión de Residuos municipal. En principio, basta con que estos criterios hayan quedado debidamente justificados en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales para poder obligar a un sujeto a adherirse al sistema público de gestión. Estos conceptos no están definidos en el ámbito jurídico y hay que recurrir a criterios técnicos y económicos, como los criterios de rentabilidad económica y de recuperación de la inversión, lo que dota a los EELL de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de evaluar estos criterios. La eficiencia consiste en la consecución de los mejores resultados al menor coste. Es decir, que en ocasiones, la previsión económica nos va a ayudar a determinar de manera implícita cuál de los sistemas es ambientalmente más adecuado. Por ello, es lógico que, habida cuenta de que los servicios municipales se sufragan con cargo a la recaudación de tributos, se exija que la actuación de los EELL en materia de gestión de residuos comerciales no peligrosos (con carácter potestativo), se supedita a la mayor eficiencia. Carecería de sentido que los EELL prestaran unos servicios a los que no están obligados, pues, en principio, es el productor del residuo quien debe asumir su gestión, si esa actuación no resulta más eficiente (es decir, mejor en términos económicos de coste-resultado). Como hemos comprobado, a pesar de que estos parámetros deben impregnar la gestión desde una perspectiva tanto económica como ambiental, la reducción de costes suele tener implicaciones ambientales porque supone sacrificar determinados aspectos, verbigracia, la frecuencia de las recogidas, que producen impactos en el entorno. Asimismo, debemos valorar que una entidad privada tenderá a buscar cierta rentabilidad económica, lo que no ocurre con la prestación de servicios públicos.

Pero no sólo nos encontramos ante una problemática de tipo competencial, sino que, de otra parte, dificulta la labor de dilucidar acerca de los parámetros de eficacia y eficiencia el hecho de que no ha sido aprobado ningún Real Decreto que configure un sistema de RAP específico para este flujo de residuos concreto. A los anteriores efectos, resulta conveniente la regulación de la RAP de este flujo de residuos para evitar que su gestión deficiente tenga consecuencias nocivas para el medio ambiente y la salud humana. Entendemos que la opción que más facilita a los productores cumplir con las obligaciones que les impone la LRSC es la del SCRAP: Si los productores que se adhieren al SCRAP aportasen una cuantía al sistema en función de su cuota de mercado para sufragar los gastos de gestión, tomando en consideración, por ejemplo, los litros de aceite producidos el año anterior, resultará más fácil prever el gasto necesario para la gestión del conjunto del residuo, independientemente de que se opte por que la misma la realice directamente el

SCRAP o el ente local. Asimismo, esos datos nos pueden ayudar a evaluar la eficiencia y eficacia en el sistema a efectos de la posible imposición de la obligación de adhesión de los productores al sistema municipal.

La aplicación de un sistema de RAP específico facilitaría en gran medida su gestión diferenciada de cara a su posterior recuperación y reciclado, contribuyendo al aprovechamiento de los recursos contenidos en ellos, ya sea para aplicación de diversos productos industriales (lubricantes, ceras, pinturas, barnices, jabones, cremas y otros cosméticos, etc.) o para la fabricación de biodiesel.

De otra parte, el artículo 86.2 de la LBRL permite que se declare una reserva a las EELL de determinados servicios locales, con el alcance, en virtud del artículo 2, de lo que establezcan las Leyes del Estado y de las CCAA, entre ellos la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos. Pero esta previsión no supone la atribución en exclusiva de la titularidad del servicio al ente local y su consecuente monopolización del servicio, sino que, por el contrario, **requiere el cumplimiento de determinados requisitos**, tales como la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma de un expediente de municipalización<sup>60</sup> y el acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente corporación local<sup>61</sup>. Como hemos podido comprobar, el art 12.5 LRSC limita el alcance de la mencionada reserva, otorgando a las EELL la posibilidad de gestionar los residuos comerciales no peligrosos en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores puedan gestionarlos por sí mismos. La LRSC contempla como causas para imposición obligatoria de entrega a los EELL de residuos comerciales no peligrosos y residuos domésticos generados en las industrias, a la luz del artículo 10.5.b).2º, el cumplimiento criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos. Entendemos, por todo lo expresado a lo largo de este trabajo, que para que la Comunidad Autónoma otorgue el expediente de municipalización deberían tenerse en cuenta los parámetros de eficacia y eficiencia en el servicio para así ejercer un mayor control en la posibilidad de prestarlo en régimen de reserva, habida cuenta del mercado potencial que tiene este flujo de residuos. No obstante, en nuestra opinión, en la medida en que los beneficios ambientales de la gestión en régimen de reserva, que deben quedar debidamente acreditados y justificados, sean

---

<sup>60</sup> Entendemos que se refiere al expediente administrativo previsto en el artículo 97 del texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril.

<sup>61</sup> SERRANO PAREDES. O, (2015) “*El servicio público local de gestión de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias: Comentario al artículo 12.5.C) de la Ley 22/2011*”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 31.

mayores a los beneficios económicos que puedan generarse en un modelo de gestión en régimen libre competencia, deberá darse prioridad al primero.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA. (2010) “*Comunicación Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”. [COM(2010) 2020 final]. Bruselas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1539588828372&from=ES>

COMISIÓN EUROPEA. (2011) “*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos»*”. [COM(2011) 571 final]. Bruselas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571&rid=1>

COMISIÓN EUROPEA. (2015). “*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular»*.” [COM(2015) 614 final]. Bruselas. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0011.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF)

DE LA VARGA PASTOR. A. (2018) “*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 13 de diciembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Ponente: Fernando Socías Fuster)*” en Actualidad Jurídica Ambiental. <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-islas-baleares-residuos-comerciales-no-peligrosos-y-de-residuos-domesticos-competencias/>

DÍAZ. T, (2015) “*Guerra por los aceites y grasas de cocina usados*” El Economista, 13/01/2015. <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/agua-medioambiente/noticias/6386773/01/15/Guerra-por-los-aceites-y-grasas-de-cocina-usados.html>

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. (2018) “*The circular economy and the bioeconomy. Partners in sustainability*”. EEA Report No 8/2018. p. 22. Publications Office of the European Union. <https://www.eea.europa.eu/publications/circular-economy-and-bioeconomy>.

HERNÁNDEZ LOZANO, L.A. (2014) “*El concepto jurídico de residuo, subproducto y materia prima secundaria (fin de la condición de residuo) y su relación con el REACH*” - <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/11342/>

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE. (2015) “*Nota sobre la aplicación de la normativa de residuos y de la normativa SANDACH a los subproductos animales destinados a operaciones de tratamiento de residuos*”. [http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/sandach/es\\_def/adjuntos/notadeaplicacionlrscalossandach\\_20150608\\_tcm7-318053.pdf](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/sandach/es_def/adjuntos/notadeaplicacionlrscalossandach_20150608_tcm7-318053.pdf)

LÓPEZ PÉREZ, F. (2015) “*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 30 de junio de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Eugenio Frías Martínez)*” - <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-andalucia-ayuntamientos-competencias-residuos/>

LÓPEZ PÉREZ, F. (2015) “*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears de 7 de julio de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Pablo Delfont Maza)*” - [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/juris\\_islas-baleares-residuos/](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/juris_islas-baleares-residuos/)

LÓPEZ PÉREZ, F. (2016) en “*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 10 de marzo de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: José Guillermo del Pino Romero)*”. Actualidad Jurídica Ambiental. <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-andalucia-residuos-competencias/>

LOZANO CUTANDA, B. (2014) “*Tratado de Derecho Ambiental*”. Centro de Estudios Financieros.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2012) “*Legislación básica ambiental*”. Observatorio de Políticas Ambientales. pág. 177 a 180.

ORTEGA BERNARDO, J. (2003) “*Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*”. Marcial Pons.

ORTEGA BERNARDO, J. (2015) “*Residuos: Controversias sobre los sistemas de gestión y aclaraciones relativas a los impuestos autonómicos*”. Observatorio de Políticas Ambientales. pág. 564.

POVEDA GÓMEZ. P y LOZANO CUTANDA. B (2011) “*Principales novedades de la nueva Ley de residuos y suelos contaminados*”. Diario La Ley n°.7702

POVEDA GÓMEZ, P y LOZANO CUTANDA. B. (2012) “*Análisis: Ley 11/2012, de medidas urgentes en materia de medio ambiente*”. Gómez-Acebo & Pombo.

RUIZ DE APODACA, A. (2015) “*La planificación en materia de residuos y su sometimiento al nuevo procedimiento de evaluación ambiental estratégica*”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n°. 31. Thomson Reuters Aranzadi.

SERRANO LOZANO. R. (2014) “*Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad ampliada del productor del producto: especial referencia a la gestión de los residuos*” dentro de GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F (coord.) “*Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio de residuos y suelos contaminados*”. págs. 383 y siguientes. Thomson Reuters Aranzadi.

SERRANO LOZANO, R. (2013) “*La llamada “responsabilidad ampliada del productor”, en el nuevo marco jurídico de los residuos encaminado hacia el logro de una sociedad europea de reciclado*” en BLASCO HEDO, E (coord.) “*La nueva ley de residuos y suelos contaminados*” Ed. CIEMAT.

SERRANO PAREDES, O (2004) “*Aportaciones recientes de la jurisprudencia del TJCE en torno al concepto de residuos: los llamados «indicios»*”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n°.6. Thomson Reuters Aranzadi.

SERRANO PAREDES, O (2015) “*El servicio público local de gestión de residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos generados en las industrias: Comentario al artículo 12.5.C) de la Ley 22/2011*”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n°.31. Thomson Reuters Aranzadi.

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de febrero de 2019*

**“UN COMENTARIO SOBRE LA LEY 9/2018, DE REFORMA DE LA LEY 21/2013, DE EVALUACIÓN AMBIENTAL”**

“A COMMENT ON LAW 9/2018, AMENDING LAW 21/2013, ON ENVIRONMENTAL ASSESSMENT”

**Autor:** Agustín García Ureta\*, Catedrático de Derecho administrativo, Universidad del País Vasco

**Fecha de recepción:** 31/ 01/ 2019

**Fecha de aceptación:** 04/ 02/2019

**Resumen:**

La Ley 9/2018 modifica (con evidente retraso) varias normas de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, transponiendo los requisitos de la Directiva 2014/52/UE. La reforma se centra en aspectos que se pueden calificar de puntuales en algunos supuestos, pero también en otros de importancia en el procedimiento de evaluación, y en los requisitos de calidad a cumplimentar (v.g., información ambiental) incluida la obligación de tener “debidamente” en cuenta los resultados del proceso de evaluación. Con todo, como se argumenta en el comentario, la reforma plantea diversas contradicciones con la normativa de evaluación de impacto de la UE y, en especial, con la Directiva 92/43, de Hábitats.

**Abstract:**

Law 9/2018 belatedly amends several rules contained in Law 21/2013, on environmental assessment, implementing Directive 2014/52, on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. The reform is focused on particular matters but also on other issues regarding quality requirements to be complied with (e.g., information)

---

\* Agradezco a Ángel Manuel Moreno Molina y a Ludwig Krämer sus comentarios sobre un borrador previo. Errores u omisiones son solo atribuibles al autor.

including the “duty” to duly consider the whole environmental assessment process. However, as argued in the comment, the amendments also contradict EU rules on environmental assessment and, in particular, the Habitats Directive.

**Palabras clave:** Evaluación ambiental, proyectos, Directiva 2014/52, cuestiones procedimentales, incorrecta transposición

**Key words:** Environmental assessment, projects, Directive 2014/52, procedural matters, defective transposition

## Índice:

- I. Introducción
- II. Consideraciones previas sobre la naturaleza de la evaluación de impacto ambiental
- III. La entrada en vigor de la LMEA y su aplicación en el tiempo
- IV. Proyectos excluidos y supuestos de infracción de la normativa de la UE
  - 1. Exclusiones generales y específicas
  - 2. El caso de los proyectos que puedan afectar a las zonas Natura 2000
  - 3. Exclusiones convalidantes
  - 4. Proyectos aprobados por acto legislativo
- V. Separación entre órganos
- VI. Capacidad técnica y responsabilidad del autor de los estudios y documentos ambientales, y los conocimientos de las autoridades públicas
- VII. EIA ordinaria
  - 1. Fases e inicio
  - 2. Documento de alcance y estudio de impacto ambiental
  - 3. Información pública, consultas y trámites nuevos debidos a modificaciones de proyectos
  - 4. Análisis formal y técnico del expediente
  - 5. La declaración de impacto ambiental
    - 5.1. Definición y contenido
      - Tabla 1. Definición de declaración de impacto ambiental [art. 5.2.d)]
      - Tabla 2. Definición de la DIA en el art. 41 LEA
    - 5.2. Modificación del contenido de la DIA
  - 6. Autorización del proyecto

6.1. La obligación de tener debidamente en cuenta la evaluación

6.2. Contenido de la autorización y papel del trámite de discrepancias

VIII. EIA simplificada

1. Solicitud de inicio

Tabla 3. Contenido de la solicitud de inicio

2. Informe de impacto ambiental: plazos de emisión y prórroga

3. Autorización del proyecto y publicidad

IX. Evaluaciones en ejecución de sentencia firme

1. Consideraciones previas sobre la “regularización” de una EIA no realizada

2. Evaluaciones en ejecución de sentencia firme

3. Procedimiento judicial que afecte, “directa o indirectamente”, a la ejecución de un proyecto

X. EIA de planes, programas y proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000

XI. Comentarios conclusivos

Tabla 4. Anexo III (Criterios mencionados en el artículo 47.2 para determinar si un proyecto del anexo II debe someterse a evaluación de impacto ambiental ordinaria)

## I. INTRODUCCIÓN

1. La Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica (entre otras) la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LMEA y LEA, respectivamente),<sup>1</sup> viene a transponer la Directiva 2014/52 (de reforma de la Directiva 2011/92),<sup>2</sup> con un retraso de más de año y medio sobre la fecha límite establecida por la Unión Europea (UE) (16 de mayo de 2017).<sup>3</sup> La

<sup>1</sup> Salvo que se señale otra cosa, las referencias a la LEA son una vez modificada por la LMEA.

<sup>2</sup> Sobre el régimen de la Directiva puede verse Cashman, L., ‘Environmental Impact Assessment; A Major Instrument in Environmental Integration’, en Onida, M., (ed.), *Europe and the Environment. Essays in Honour of Ludwig Krümer* (Europa Law Publishing, Groningen, 2004), pp. 65-90; Moreno Molina, A., ‘Environmental Impact Assessment in EC Law; A Critical Appraisal’, en Macrory, R., (ed.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law* (Europa Law Publishing, Groningen, 2006), pp. 43-59. Born, C-H., “El juez europeo y la Directiva de impacto Ambiental: balance de treinta años”, en García Ureta, A., (coord.), *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años* (Marcial Pons, 2016), pp. 9-28.

<sup>3</sup> Art. 2.1 de la Directiva 2014/52.

incorporación tardía de la normativa europea, ya sea ambiental o no, comienza a ser una constante del legislador,<sup>4</sup> a lo que se puede añadir la defectuosa aplicación de las disposiciones ambientales, lo que excede de este comentario.<sup>5</sup> El hecho de que el Preámbulo de la LMEA señale que “[l]a mayor parte de los principios, objetivos y mandatos de la Directiva 2014/52/UE (...), ya fueron incorporados en la Ley 21/2013, (...) dado que la tramitación de ambas normas, la de la Unión Europea y la nacional, fue prácticamente simultánea”,<sup>6</sup> no altera la anterior conclusión. Sea como fuere, la LMEA lleva a cabo una serie de modificaciones del régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental (EIA) que no solo transponen (de manera discutible en algunos casos) los requisitos de la Directiva 2014/52,<sup>7</sup> sino que también reforman otras disposiciones en la materia.<sup>8</sup>

2. Dejando aparte cuestiones relativas a nuevos (o no tanto) “mantras” como la “*smart regulation*”, un concepto que puede, en principio, servir para justificar cualquier cambio normativo y que suele dar un aureola de modernidad, la modificación del régimen jurídico de la EIA resultaba necesaria, en la medida en que la Directiva 2014/52 refuerza aspectos relativos a la obligación de evaluación “completa” o de motivación de las correspondientes autorizaciones de proyectos, aparte de introducir elementos a tener en cuenta en la EIA, como es el caso de las catástrofes naturales o, por vez primera desde 1985, expresos plazos. Hay que resaltar también una faceta en la que la Directiva ha insistido, cual es la necesaria competencia de quienes redacten los

<sup>4</sup> Caso de la Ley 9/2017, de contratos del sector público.

<sup>5</sup> Véase Galera Rodrigo, S., “En el Día del Medio Ambiente: España, ¿hasta cuándo el último de la clase en políticas ambientales europeas?”, (2018) *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 80; [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/06/2018\\_06\\_05\\_Galera\\_Dia-mundial-medio-ambiente.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2018/06/2018_06_05_Galera_Dia-mundial-medio-ambiente.pdf).

<sup>6</sup> II, primer párrafo LMEA, cursiva añadida.

<sup>7</sup> Sobre esta Directiva puede verse, García Ureta, A., “La Directiva 2014/52, de evaluación de impacto ambiental de proyectos”, en García Ureta, *supra* nota 2, pp.193-217.

<sup>8</sup> Sobre el régimen de la LEA véase Cubero Marcos, J.I., “Proyectos y planes aprobados por ley: contradicciones a la luz de la evaluación ambiental, el derecho de participación y el acceso a la justicia en materia ambiental”, (2014) *Revista Vasca de Administración Pública* pp. 1007-1039; De la Varga Pastor, A., “Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos”; Reina Muñoz, F., “La exclusión de la evaluación de impacto ambiental (EIA) de proyectos en la Ley 21/2013 a través de la jurisprudencia”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 79, <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-exclusion-de-la-evaluacion-de-impacto-ambiental-eia-de-proyectos-en-la-ley-212013-a-traves-de-la-jurisprudencia>; Ruíz de Apocada Espinosa, A.M., *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental* (Aranzadi, 2015); Quintana López, T., *Evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica* (Tirant lo Blanch); Sarasíbar Iriarte, M., “Régimen de control y cumplimiento en materia de evaluación de impacto ambiental”, (2015) *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, pp. 181-222.

estudios de impacto, pero también de las propias Administraciones, sin que se pueda asumir que, por su naturaleza, estas cuentan con el suficiente grado de conocimiento. De ahí que previsiones como que “[l]os expertos que participen en la preparación de los informes de evaluación de impacto ambiental deben estar *cualificados y ser competentes*” y que cuenten con conocimientos especializados *suficientes en el ámbito del proyecto de que se trate*”,<sup>9</sup> o que la autoridad competente deba garantizar que dispone de conocimientos o que, de ser necesario, tiene acceso a dichos conocimientos, para examinar el informe de evaluación de impacto ambiental, no constituyen meras admoniciones sin incidencia alguna a la hora de revisar el proceso de evaluación o para cumplimentar elementales obligaciones de transparencia.

3. En los siguientes epígrafes se analizan algunas de las principales modificaciones que se han efectuado,<sup>10</sup> así como los problemas de compatibilidad con lo exigido por la Directiva 2014/52, y alguna otra norma de la UE, caso de la Directiva 92/43 (hábitats).

## II. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA NATURALEZA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

4. Antes de analizar las principales reformas de la LMEA, se considera necesario destacar uno de los aspectos en los que esta ha insistido, a saber, que la evaluación ambiental se configura como un conjunto de trámites administrativos integrados en los procedimientos sustantivos sectoriales de autorización. Según el preámbulo de la LMEA, la consideración de la EIA, como “proceso” o conjunto de trámites, es coherente con la que proporcionaba la LEA. Esta, sigue señalando el preámbulo de la LMEA, había solventado la debatida cuestión de la naturaleza jurídica de la EIA, de manera que se califica como “procedimiento administrativo *instrumental*”.<sup>11</sup> A este respecto, la LMEA define la “evaluación ambiental” como un proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los

<sup>9</sup> Apartado (33), cursiva añadida.

<sup>10</sup> Pueden verse los comentarios de Lozano Cutanda ([http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/01/2019\\_01\\_09\\_Lozano\\_Ley-modificaciones-LEA.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_09_Lozano_Ley-modificaciones-LEA.pdf)) y de Vicente Dávila (<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-legislativo-la-ley-92018-por-la-que-se-modifica-la-ley-212013-de-evaluacion-ambiental-otra-oportunidad-perdida-para-avanzar-hacia-una-participacion-real-y-efectiva/>) en el n. 86 de *Actualidad Jurídica Ambiental* (2019).

<sup>11</sup> III, párrafo 5, cursiva añadida.

planes, programas y proyectos, antes de su adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente”.<sup>12</sup>

5. La posición que sostiene la LMEA se ampara en la Directiva 2011/92, que define la EIA (tras la Directiva 2014/52) como un proceso consistente en la preparación de un informe de impacto ambiental por el promotor, la realización de consultas, el examen por la autoridad competente de la información presentada en el informe de evaluación de impacto ambiental y toda información adicional aportada, en caso necesario, por el promotor, la conclusión razonada de la autoridad competente sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente, y la integración de esta conclusión razonada.<sup>13</sup> La Comisión Europea ha señalado, no obstante, que como parte del proceso de obtención de la correspondiente autorización, la EIA también es una herramienta para evaluar los costes y beneficios ambientales de proyectos específicos con el objetivo de garantizar “su sostenibilidad”.<sup>14</sup>

6. Esta postura viene a recordar la discusión (no finalizada) sobre la naturaleza jurídica de la EIA (común a otras jurisdicciones),<sup>15</sup> esto es, si se trata de un procedimiento administrativo mediante el que las autoridades correspondientes tienen en cuenta los efectos ambientales de una actividad, tomando una decisión al respecto (enfoque calificado de “tecno-racional”,<sup>16</sup> y habitual a la hora de concebir la EIA) o si va más allá de esto, acarreando una incidencia sustantiva en el diseño y ulterior ejecución de un proyecto.<sup>17</sup> De hecho, la Directiva 85/337 estableció la EIA como una herramienta para la introducción de “unos *principios generales* de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente a fin de completar y coordinar los procedimientos de autorización de los proyectos públicos y privados que pudiesen tener un impacto importante sobre el medio ambiente”.<sup>18</sup> Esto se llevaría a cabo sobre la base de la información apropiada proporcionada por el promotor, que podría ser complementada por las autoridades y por las personas afectadas

<sup>12</sup> Art. 5.1.a) LEA.

<sup>13</sup> Art. 1.2.g).

<sup>14</sup> SWD(2012) 355 final, p. 1 (la única versión del documento es en inglés).

<sup>15</sup> Véase Lazarus, R., ‘The National Environmental Policy Act in the U.S. Supreme Court: A reappraisal and a Peek behind the curtains’, (2012) *The Georgetown Law Journal*, pp. 1507-1586.

<sup>16</sup> Jay, S., Jones, C., Slinn, P., Wood, C., ‘Environmental impact assessment: Retrospect and prospect’, (2007) *Environmental Impact Assessment Review*, pp. 287-300, pp. 291-292.

<sup>17</sup> Véase Santamaría Arinas, R., “Evaluando al evaluador Razones técnica, jurídicas y políticas en la evaluación de impacto ambiental de proyectos”, en García Ureta, *supra* nota 2, pp. 29-63.

<sup>18</sup> Quinto considerando del preámbulo, cursiva añadida.

por el proyecto en cuestión. Ahora bien, la EIA no determinaría estándares u objetivos medibles para las autoridades públicas, ni necesariamente prevalecería sobre otras consideraciones (v.g., económicas o sociales) dentro del procedimiento de toma de decisiones.

7. Sin embargo, las consideraciones anteriores no explican todo el escenario que rodea a la EIA. De hecho, la posición de partida de la LMEA puede tildarse de (conscientemente) reductora del alcance de esta prototípica técnica de protección ambiental.

- a) En efecto, debido a las exigencias de la normativa de la UE, las autoridades tienen la obligación de resaltar el carácter distintivo (singular) de la perspectiva ambiental en el proceso de decisión, frente a otras consideraciones con las que pueda concurrir.
- b) Además, en un sistema regido por el Derecho (UE), las autoridades no pueden simplemente ignorar o eludir las repercusiones ambientales derivadas de una actividad. Incluso bajo la excepción general incluida en la Directiva 85/337,<sup>19</sup> la decisión de no someter (total o parcialmente) a un proyecto debía, entre otras cosas, considerar a) si otra forma de evaluación sería apropiada y, en particular, b) poner a disposición del público la información relacionada con la decisión que otorga la exención y (lo que es más importante) c) las razones para otorgarla. Aunque la Directiva admite la adopción de exenciones, no obstante, exige una justificación *en Derecho* para eludir la EIA.
- c) El principio de prevención cuestiona una comprensión limitada del proceso de EIA, al exigir esta que las actividades causen el menor daño al medio ambiente o, a la inversa, logren un alto nivel de protección. En otras palabras, la EIA no puede considerarse como una mera compilación de información sin impacto en la toma de decisiones. De lo contrario, los dos procedimientos (autorizatorio y ambiental, según la LEA “instrumental”) simplemente se ejecutarán en paralelo sin interacción entre ellos (salvo en el infinito), cumpliendo con ello el quinto postulado de Euclides.
- d) Tampoco es posible ignorar que la EIA no es solo un acto reflexivo, independientemente de los umbrales y estándares establecidos en leyes ambientales vinculantes (v.g., emisiones industriales, aguas o hábitats). De hecho, estos últimos son el punto de partida para la adopción de otras medidas de protección no especificadas (pero más exigentes) que requiere el proceso de EIA (por ejemplo, alternativas en términos de diseño,

---

<sup>19</sup> Art. 2.3

producción, ubicación o medidas de compensación que superen la relación 1:1,<sup>20</sup> como sucede en el caso de la Directiva 92/43 (hábitats, en adelante DH).

- e) Por último, pero no por ello menos importante, las autoridades tienen la obligación de motivar su decisión, revelando así la importancia que ha jugado la protección del medio ambiente frente a otras consideraciones que puedan (o deban) haber sido contempladas. Todo lo anterior cuestiona esa idea que se expresa en la LMEA de que la EIA es “instrumental”. Es decir, su predicada instrumentalidad no puede afectar a la relevancia que debe tener en el procedimiento sustantivo de autorización.

### III. LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LMEA Y SU APLICACIÓN EN EL TIEMPO

8. Una cuestión inicial a analizar es la relativa a la aplicación temporal de la Ley, de acuerdo con lo señalado en la Disposición transitoria única (Procedimientos en curso). La primera previsión no requiere, en principio, mayor comentario, al indicar que las modificaciones operadas de la LMEA se aplican a todos los planes, programas y proyectos cuya evaluación se inicie a partir del día de la entrada en vigor de esta (7 de diciembre de 2018). Sin embargo, las otras dos previsiones plantean algunas consideraciones.

- a) Así, los proyectos cuya EIA se haya iniciado con posterioridad al 17 de mayo de 2017 y antes de la entrada en vigor de la LMEA se deben someter a “una revisión adicional *con carácter previo* a la emisión de la declaración de impacto ambiental (DIA), con el fin de determinar el cumplimiento de las previsiones de la Directiva 2014/52/UE”.<sup>21</sup> A este respecto, hay que tener en cuenta que, hasta la entrada en vigor de la LMEA, no era posible imponer los requisitos de la Directiva “en perjuicio de” los operadores privados, de acuerdo con una consolidada jurisprudencia del TJUE sobre la aplicabilidad de las normas con efecto de las directivas. Los operadores públicos, por el contrario, quedaban sujetos a lo exigido por la Directiva desde el 17 de mayo de 2017, ya que a ellos no es aplicable dicha

---

<sup>20</sup> Comisión Europea, *Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la “Directiva sobre hábitats”* 92/43/CEE; [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new\\_guidance\\_art6\\_4\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_es.pdf).

<sup>21</sup> Disposición transitoria única, cursiva añadida.

jurisprudencia, a pesar de que el Tribunal Supremo haya ignorado esta circunstancia en algún caso.<sup>22</sup>

- b) Desde la perspectiva del principio de irretroactividad se puede entender que la previsión de la LMEA es de grado medio o impropia (de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional).<sup>23</sup>
- c) Sin embargo, una vez entrada en vigor la LMEA, el legislador ha optado por exigir tal adaptación a la Directiva. Ahora bien, hay que entender que esta adaptación es exigible en tanto en cuanto no se haya emitido la DIA, ya que este es el límite que el propio legislador ha fijado para exigir (o no) la “revisión”. De hecho, la LEA no establece una disposición específica sobre la posible suspensión del procedimiento.
- d) La “revisión” a la que se refiere la LMEA consiste, en realidad, en determinar el cumplimiento de las previsiones (todas) de la Directiva 2014/52. Hay que entender que, por lo que respecta a los operadores privados, tal revisión implica la ampliación del estudio de impacto en los extremos adicionales que aquella establece. Ahora bien, esta circunstancia no puede quedar en este estadio, ya que el procedimiento de EIA no tiene solo una naturaleza estática (información ambiental) sino también dinámica (participación de terceros o requisitos de competencia de redactores y Administraciones), por lo que tal revisión no se podría limitar a una mera “actualización” del estudio de impacto ambiental.
- e) Todo lo anterior abre otra dimensión, cual es la relativa al incumplimiento de lo dispuesto en la Directiva 2014/52 a los proyectos que contasen con una DIA tras la entrada en vigor de la LMEA o también a aquellos cuyo procedimiento de autorización hubiese comenzado a partir del 17 de mayo de 2017 y concluido antes del 7 de diciembre de 2018, ya que estos proyectos no se han adaptado a las exigencias de la Directiva por incumplimiento del legislador del Estado. Terceras personas con interés legítimo (v.g., afectados por un proyecto) podrían plantear el correspondiente recurso contra la autorización concedida, en la medida en que se haya transgredido lo dispuesto en la Directiva 2014/52, en aplicación de la jurisprudencia del TJUE en el asunto *Wells*, respecto de la aplicación de las normas de las directivas en relaciones triangulares. Esta jurisprudencia también afecta a las Administraciones autorizantes de tales

---

<sup>22</sup> Lazcano Brotóns, Í., y García Ureta, A., “Evaluación ambiental de planes y zonas de especial protección de aves silvestres (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2004)”, (2005) *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, pp. 125-133.

<sup>23</sup> STC 270/2015.

proyectos, ya que el TJUE señaló que, “incumbe a las autoridades competentes de un Estado miembro, en el marco de sus competencias, adoptar *todas las medidas*, generales o particulares, necesarias para que los proyectos sean examinados con el fin de determinar si pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, en caso afirmativo, para que se sometan a un estudio sobre impacto ambiental. En concreto, afirmó el TJUE, “la *revocación o suspensión* de una autorización ya concedida con el fin de efectuar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente del proyecto en cuestión como la prevista por la Directiva 85/337 constituye, dentro de los límites del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, *una* de estas medidas particulares”.<sup>24</sup>

- f) La disposición transitoria también es de aplicación en el caso de las evaluaciones en ejecución de sentencia firme, situación que es objeto de análisis más adelante en este comentario.<sup>25</sup>

#### IV. PROYECTOS EXCLUIDOS Y SUPUESTOS DE INFRACCIÓN DE LA NORMATIVA DE LA UE

##### 1. Exclusiones generales y específicas

9. La exclusión de proyectos del ámbito de la Directiva 2014/52 presenta diferentes supuestos. Por una parte, la LMEA modifica las exclusiones *in genere* que había admitido la normativa de la UE desde 1985,<sup>26</sup> ya que, tras la Directiva 2014/52, estas se pueden llevar a cabo si la aplicación de la normativa de EIA puede tener efectos perjudiciales para la finalidad del proyecto.<sup>27</sup>

10. Por otra, la LMEA señala que el órgano sustantivo puede determinar, caso por caso, que la EIA no se aplicará a los proyectos o partes de proyectos que tengan como único objetivo la defensa y a los que tengan (también como único objetivo) la respuesta a casos de emergencia civil, “cuando tal aplicación pudiera tener repercusiones negativas sobre tales objetivos”.<sup>28</sup> A diferencia de la regulación anterior (“[e]sta Ley *no se aplicará*”), la LMEA requiere analizar si la EIA puede afectar negativamente a los objetivos que motiven tales

<sup>24</sup> Asunto C-201/02, *The Queen, a instancia de Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2004:12, apt. 65, cursiva añadida.

<sup>25</sup> Epígrafe IX.

<sup>26</sup> Art. 2.3 de la Directiva 85/337.

<sup>27</sup> Art. 2.4.

<sup>28</sup> Art. 8.2 LEA. Véase la disposición adicional decimoséptima.

proyectos (lo que habrá de explicitarse por referencia a las distintas facetas de la EIA y no meramente con carácter genérico). Como es apreciable, la LMEA excluye el adjetivo “nacional” de la anterior regulación (siguiendo el texto de la Directiva 2014/52). Por otro lado, la locución “único objetivo”, que también proviene de la Directiva, implica que la jurisprudencia del TJUE respecto de esta cuestión permanezca inalterada.<sup>29</sup> Es decir, los proyectos “mixtos” (civil-defensa) quedan sujetos a la Directiva. Hay que añadir que, por lo que se refiere a la DH, los proyectos que tengan que ver con la defensa no quedan excluidos de su ámbito de aplicación.

11. La LMEA mantiene una exclusión específica tratándose de proyectos que consistan en obras de reparación o mejora de infraestructuras críticas, definidas en la Ley 8/2011, pero solo en el caso de hayan sido dañadas como consecuencia de acontecimientos catastróficos o cuyo refuerzo sea necesario para garantizar la seguridad nacional, a diferencia de la LEA que se refería a ellas de manera general.<sup>30</sup> La LMEA acaba con la posible exclusión de los centros penitenciarios, que se habían singularizado en la LEA y que habían dado lugar a alguna sentencia del Tribunal Supremo que no se sostenía a la luz de la DH, debido a la afección a espacios Natura 2000.<sup>31</sup>

## 2. El caso de los proyectos que puedan afectar a las zonas Natura 2000

12. Las anteriores previsiones de la LMEA encuentran un obstáculo, no menor, cuando se esté ante las zonas de la red Natura 2000. Como es bien sabido, la DH no establece ninguna excepción a la EIA de planes o proyectos que puedan afectarlas (ni siquiera los que tengan que ver con la defensa, las actividades recurrentes,<sup>32</sup> o urgentes). De ahí que la LMEA indique, en línea con el art. 6.3 DH, que las posibles exclusiones “no eximirán al promotor de efectuar una evaluación de las repercusiones sobre los espacios Red Natura 2000, cuando se trate de planes, programas y proyectos que, sin tener relación

<sup>29</sup> Asunto C-435/97, *World Wildlife Fund (WWF) v. Autonome Provinz Bozen*, ECLI:EU:C:1999:418.

<sup>30</sup> Art. 8.3 LEA (no tiene carácter básico).

<sup>31</sup> STS de 24 de mayo de 2011, ECLI: ES:TS:2011:3217; García Ureta, A., “Habitats Directive and jails: Why the Spanish Supreme Court has got it wrong”, (2011) *Environmental Liability*, pp. 53-62.

<sup>32</sup> Véase el asunto C-226/08, *Stadt Papenburg v. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2010:10; y los asuntos acumulados C-293/17 y C-294/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA v. College van gedeputeerde staten van Limburg*, ECLI:EU:C:2018:882. García Ureta, A., “Nitrogen depositions, agriculture undertakings and Natura 2000. Comments on Joined Cases C-293/17 and C-294/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA*”, (2018) *Environmental Liability*, pp. 120-129.

directa con la gestión del lugar o sin ser necesarios para la misma, *puedan 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”.<sup>33</sup>

13. Ahora bien, la LMEA contradice la DH cuando exige al promotor que elabore un informe de repercusiones sobre los hábitats y especies objetivo de conservación de los espacios afectados, “incluyendo las medidas preventivas, correctoras y *compensatorias* Red Natura 2000”, para que el órgano competente en la gestión de los espacios Red Natura 2000 afectado determine, “a la vista del expediente”, si el plan, programa o proyecto *causará un perjuicio a la integridad* de algún espacio Red Natura 2000.<sup>34</sup> Si este llega a tal conclusión, se debe sustanciar el procedimiento establecido en la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB).<sup>35</sup>

14. El problema de la anterior previsión radica en algunos elementos que reflejan que el legislador no termina de adaptarse a lo que exige la DH.

- a) Si se observa la dicción literal de la LEA, el informe del promotor es a los efectos de que se llegue (o no) a la conclusión de que es posible de que se produzca un perjuicio para la zona de la red Natura 2000 de que se trate. Esta decisión la adopta el órgano de gestión de espacio. Si la conclusión es positiva, esto es, se aprecia que puede concurrir una afección apreciable, se debe activar el procedimiento previsto en la LPNB.
- b) A pesar de que la LEA se remite a los apartados 4-7 del art. 46 LPNB, hay que entender que lo previsto en la primera frase del apartado 4 ya queda acreditado por el órgano de gestión del espacio, esto es que puede haber perjuicio (o no). Hay que recordar que esa primera frase recoge lo señalado en el art. 6.3 (primera frase) DH.
- c) Sin embargo, en el informe que debe elaborar el promotor se pueden considerar medidas preventivas, correctoras y compensatorias. Aquí ya se produce una primera infracción de las exigencias de la DH, tal y como las ha interpretado el TJUE. En efecto, este ha afirmado que la circunstancia de que se tengan en cuenta medidas destinadas a *evitar o a reducir* los efectos negativos de un proyecto sobre el lugar Natura 2000 afectado, “a la hora de valorar la necesidad de realizar una evaluación adecuada, *presupone* que es probable que el sitio se ve afectado de forma apreciable y que, por

<sup>33</sup> Art. 8.5 LEA, cursiva añadida.

<sup>34</sup> Art. 8.5 (segundo párrafo), cursiva añadida.

<sup>35</sup> Art. 46, apartado 4-7 LPNB.

consiguiente, es *necesario proceder a tal evaluación*". Según el TJUE, "[t]ener en cuenta tales medidas ya en la fase de evaluación previa podría poner en peligro el efecto útil de la Directiva sobre los hábitats, en general, así como el de la fase de evaluación, en particular, ya que esta perdería su objeto y podría eludirse, pese a que constituye una garantía esencial establecida por dicha Directiva".<sup>36</sup>

- d) Aparte de lo anterior, la previsión que se contiene ahora en la LEA contradice, aún más la DH, ya que las medidas compensatorias no pueden ser tenidas en cuenta a la hora de determinar si el proyecto puede o no tener efectos perjudiciales sobre una zona de la red Natura 2000. Tales medidas solo pueden considerarse si la EIA resulta negativa. La posibilidad de introducir medidas compensatorias en fases anteriores altera el examen previo sobre las repercusiones significativas sobre tales lugares. Este mismo defecto se produce en la propia LPNB [art. 46.5 (tercer párrafo)] cuando señala que "[l]a adopción de las medidas compensatorias se llevará a cabo, en su caso, *durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable*".<sup>37</sup> A pesar del empleo de la locución "en su caso", la secuencia del art. 6 (apartados 3 y 4) DH impide que se consideren tales medidas en dicho procedimiento, sino solo cuando este dé como resultado una EIA negativa.

15. También infringe la DH la previsión de que, en casos de fuerza mayor, reacción ante catástrofes o accidentes graves, parte o todas las actuaciones anteriores "podrán realizarse a posteriori, justificándose dichas circunstancias en la aprobación del proyecto". Tratándose de una afección a las zonas de la red Natura 2000 tal exclusión carece de amparo en la DH, por lo que esta norma necesariamente tiene que decaer ante lo dispuesto en el art. 6.3 (primer párrafo) DH. Otra cuestión es que, realizada la EIA y siendo esta negativa, se pueda acudir a las excepciones contenidas en el art. 6.4 DH.

### 3. Exclusiones convalidantes

16. Otro de los supuestos discutibles de exclusión de la EIA se localiza en la previsión del art. 9.1 (tercer párrafo), por la que "[n]o se realizará la evaluación de impacto ambiental regulada en el título II de los proyectos incluidos en el artículo 7 de esta ley"<sup>38</sup> que se encuentren parcial o totalmente ejecutados sin

<sup>36</sup> Asunto C-323/17, *People Over Wind, Sweetman v. Coillite Teoranta*, ECLI:EU:C:2018:244, apts. 35 y 37, respectivamente, cursiva añadida.

<sup>37</sup> Cursiva añadida.

<sup>38</sup> Ámbito de aplicación de la evaluación de impacto ambiental.

haberse sometido previamente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental”. Aparte de la imprecisa redacción, la exclusión no se sostiene a la luz de la Directiva de EIA, pero también de la DH.

- a) La LEA se remite a todos los proyectos mencionados en su art. 7 (Ámbito de aplicación de la evaluación de impacto ambiental).
- b) La Ley admite que un proyecto, que debía haberse sujetado a EIA, no ha de someterse a este procedimiento simplemente por estar parcial o totalmente ejecutado. Sin embargo, como se desprende de la Directiva 2011/92 y de la jurisprudencia del TJUE, esto no constituye ninguna causa de exención, lo que fuerza necesariamente a que se deban evaluar, aunque sea a posteriori.
- c) Además, la DH no habilita a los Estados miembros para adoptar tal exclusión, tanto por lo que respecta al propio art. 6.3 DH, como por su relación con el art. 6.2 DH. En efecto, esta segunda norma impone una obligación de protección general para se adopten medidas de protección adecuadas con la finalidad de evitar deterioros y alteraciones que puedan tener efectos apreciables en relación con los objetivos de la Directiva. Esta constituye una exigencia de “carácter permanente”.<sup>39</sup> Así, en el caso de aquellos proyectos que han escapado al requisito de la EIA, por aprobarse antes de la designación de los correspondientes lugares de importancia comunitaria (LIC),<sup>40</sup> su ejecución, sin embargo, no queda exenta de “control” a posteriori con fundamento en esa norma. Este control puede tomar diversas formas, pero una de ellas pasa por su evaluación, en los términos del art. 6.3 DH. La importancia de este requisito es tal, que el TJUE ha afirmado en el asunto *Grüne Liga Sachsen eV*,<sup>41</sup> que la ejecución de un proyecto que pueda afectar a un LIC y que no ha sido objeto, antes de ser aprobado, de una evaluación bajo el art. 6.3 DH, solamente “podrá proseguir” (una vez que dicho lugar se incluye en la lista de LIC) “si se elimina la probabilidad o el riesgo de deterioro de los hábitats o de alteraciones que repercutan en las especies y que puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de dicha Directiva”. Según el TJUE, cuando tal probabilidad o tal riesgo pueda manifestarse porque no se haya efectuado (como “medida apropiada” en el sentido del art. 6.2 DH) una evaluación a posteriori de las repercusiones de un plan o proyecto sobre el lugar de que se trate, la obligación de protección general

<sup>39</sup> Asunto C-399/14, *Grüne Liga Sachsen eV v. Freistaat Sachsen*, ECLI:EU:C:2016:10, apt. 37.

<sup>40</sup> Art. 7 DH.

<sup>41</sup> *Supra* nota 39.

de esta norma “se traduce en *un deber* de efectuar esa evaluación”.<sup>42</sup> Por tanto, la previsión que se añade por la LMEA, que vendría a introducir una convalidación legal, carece de fundamento, contradiciendo la normativa europea.

#### 4. Proyectos aprobados por acto legislativo

17. La LMEA excluye de las posibles excepciones a los proyectos aprobados por acto legislativo. Según el preámbulo de la Ley, “se ha suprimido la posibilidad de que mediante una ley específica se excluyan proyectos específicos de evaluación de impacto ambiental, teniendo en cuenta que la directiva en su nueva redacción únicamente prevé la posibilidad de exclusión del trámite de consulta pública”.<sup>43</sup> Siendo esto cierto, el legislador no ha querido hacer alusión a la restrictiva jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de los proyectos adoptados por ley,<sup>44</sup> unida a la del TJUE a la luz del Convenio de Aarhus.<sup>45</sup>

### V. SEPARACIÓN ENTRE ÓRGANOS

18. Una de las novedades de la Directiva 2014/52 ha sido la inclusión de un nuevo artículo 9 bis, por el que las autoridades competentes deben ejercer las funciones derivadas de la Directiva “de manera objetiva” y sin encontrarse en “una situación que dé lugar a un conflicto de intereses”. Además, en los casos en los que la autoridad competente también sea el promotor”, es obligado “cuando menos aplicar en su organización de las competencias administrativas una adecuada separación entre funciones en conflicto” al ejercer las funciones derivadas de la Directiva. Esta no define los términos de objetividad o de conflicto de intereses y tampoco aclara debidamente hasta que grado debe llegar la separación de funciones. No obstante, no resulta complejo afirmar que se está refiriendo a aquellas situaciones que tienen que ver con la

<sup>42</sup> Asunto C-399/14, *supra* nota 39, apt. 44, cursiva añadida.

<sup>43</sup> II, párrafo 9.

<sup>44</sup> Véase Santamaría Arinas, R., “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus por el Tribunal Constitucional español”, (2014) *Revista de Administración Pública*, pp. 165-195; Valencia Martín, G., “La discutible relevancia del concepto de “leyes autoaplicativas” en el examen constitucional de las leyes materialmente administrativas (una crítica metodológica a las sentencias Santovenia y Ciudad del medio ambiente), en Arroyo Jiménez, L., Beladiez Rojo, M., Ortega Carballo, C., Rodríguez de Santiago, J.M., (coords), *El juez del derecho administrativo. Libro homenaje a Javier Delgado Barrio* (Marcial Pons, 2015), pp. 263-330

<sup>45</sup> Asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, *Boxus v. Région wallonne*, ECLI:EU:C:2011:667.

evaluación del proyecto y las correspondientes a la decisión final del mismo, que bien pueden encontrarse unidas.

19. Ahora bien, la Directiva no aclara si está contemplando a un mismo departamento que evalúa el proyecto y lo autoriza (v.g., el departamento de medio ambiente correspondiente, en el que el conflicto es evidente) o también se ha de aplicar cuando, en el seno de una misma Administración promotora de un proyecto, un departamento lo autoriza y otro lo evalúa ¿La (mera) “distancia” departamental resulta suficiente? La Directiva se refiere a los casos en los que “la autoridad competente (en singular) también sea el promotor”, lo que parece dar a entender de que necesariamente sea una sola. Ahora bien, la pregunta permanece, ¿una sola autoridad en un contexto departamental o una sola en una misma persona jurídica, esto es Administración? Si lo dispuesto en la Directiva abarcase este segundo caso, necesariamente se deberían establecer mecanismos de alejamiento de tal decisión fuera del ámbito de la Administración ya que, de otra manera, no se respetaría lo exigido por aquella.

20. La LMEA ha introducido dos apartados en el art. 3 por los que las Administraciones garantizarán que el órgano ambiental y el órgano sustantivo ejerzan las funciones derivadas de la ley de manera objetiva. La objetividad es una nota que se predica de cualquier órgano administrativo, con la garantía, en su caso, de las causas de abstención y, en su caso, recusación y las medidas de carácter sancionador previstas en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece como infracción grave “[l]a intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas”.<sup>46</sup> No obstante, la LRJSP sigue sin determinar qué consecuencias se derivan desde la perspectiva de validez de los actos adoptados por órganos que incurran en causas de abstención. La LMEA exige que se aplique “una adecuada separación” de las funciones que puedan dar lugar a un conflicto de intereses cuando el órgano ambiental sea simultáneamente el órgano sustantivo o el promotor del plan, programa o proyecto. Cuando el órgano sustantivo sea simultáneamente el promotor, el órgano sustantivo ha de realizar las actuaciones atribuidas al promotor en la Ley.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Art. 29.2.b).

<sup>47</sup> Art. 3.2 LEA.

## VI. CAPACIDAD TÉCNICA Y RESPONSABILIDAD DEL AUTOR DE LOS ESTUDIOS Y DOCUMENTOS AMBIENTALES, Y LOS CONOCIMIENTOS DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS

21. La Directiva 2014/52 ha incidido en una cuestión, no menor, sobre la capacidad de las personas que redacten los estudios de impacto ambiental (*in genere*). Como señala el preámbulo de la Directiva, “[l]os expertos que participen en la preparación de los informes de evaluación de impacto ambiental deben estar *cualificados* y ser *competentes*. Para garantizar que la información proporcionada por el promotor sea completa y tenga un nivel de calidad elevado, se requieren conocimientos especializados suficientes en el ámbito *del proyecto de que se trate* a efectos de su examen por las autoridades competentes”.<sup>48</sup> La regulación de la LMEA tiene un carácter general en relación con esta cuestión, al señalar que deben realizarse por personas que posean la capacidad técnica suficiente de conformidad con las normas sobre cualificaciones profesionales y de la educación superior.<sup>49</sup>

22. Sin embargo, a diferencia de lo que indica la Directiva, no hay una mención sobre el proyecto de que se trate. En otras palabras, la LMEA asume que, teniendo tal capacidad, se es competente con respecto al proyecto que se evalúe. Con todo, esta materia contiene una modificación destacable, ausente en la LEA, a saber, que el promotor debe garantizar tales circunstancias. Esta obligación, que es aplicable tanto a las personas privadas como públicas, sin embargo, carece de una mínima traducción desde el prisma sancionador o, en su caso, disciplinario, a salvo que se aplique la prevista en el art. 55.3.b) LEA relativa a la ocultación de datos o falseamiento “en el procedimiento de evaluación”. No obstante, teniendo en cuenta que la obligación de cualificación se deriva de la Directiva debe incluirse una previsión al respecto, en la normativa estatal y autonómica.

23. Relacionado con lo anterior se encuentra una previsión contenida ahora en el art. 9 LEA, por la que “[l]as Administraciones Públicas *garantizarán* que los órganos ambientales disponen de conocimientos para examinar los estudios y documentos ambientales estratégicos, y los estudios y documentos de impacto ambiental, y que, de ser necesario pueden solicitar informes a organismos científicos, académicos u otros que posean dichos conocimientos”.<sup>50</sup> En este

<sup>48</sup> Considerando (33), cursiva añadida.

<sup>49</sup> Art. 16.1 LEA.

<sup>50</sup> Cursiva añadida. Véase el Preámbulo de la LMEA, I, quinto párrafo.

punto también se produce una incompleta transposición de la Directiva 2014/52. En efecto, esta se refiere a la autoridad o autoridades competentes que, de acuerdo con la Directiva 2011/92,<sup>51</sup> son las que los Estados miembros designen a fin de llevar a cabo las tareas que se derivan de la Directiva. Tales tareas implican ciertamente la evaluación del proyecto (lo que, en esencia, realiza el órgano ambiental, a los efectos internos) pero también la *integración* de dicha variable en el procedimiento de autorización, tarea esta que corresponde al órgano sustantivo. Sin embargo, una lectura de la LMEA pone en evidencia que la garantía del conocimiento solo se aplica al primer órgano, cuando la Directiva lo exige de las autoridades involucradas en la evaluación. No hay que olvidar que el ámbito de la Directiva cubre “el requisito de autorización de su desarrollo y (...) una evaluación con respecto a sus efectos”.<sup>52</sup> En consecuencia, lo previsto en la LMEA no se adecúa a la Directiva 2014/52. La propia LMEA se contradice cuando al dar una nueva redacción al art. 33 (Trámites y plazos de la evaluación de impacto ambiental ordinaria), señala que esta consta (entre otros) de los siguientes trámites: “*Integración* del contenido de la declaración de impacto ambiental en la autorización del proyecto *por el órgano sustantivo*”.<sup>53</sup>

24. Por último, es criticable (y no se ajusta a las exigencias de transposición) que la LMEA no imponga un mínimo de transparencia en cuanto al conocimiento. En efecto, se si repasa la redacción del nuevo art. 9.5, la garantía que allí se refiere (que es una obligación de resultado) parece no requerir tal explicitación (incluida la publicación de a qué organismos científicos se soliciten los informes que se precisen). Dejar estas consideraciones eventualmente a la normativa sobre transparencia de las Administraciones no resulta suficiente ante la especificidad de la Directiva.

## VII. EIA ordinaria

### 1. Fases e inicio

25. La LMEA ha sistematizado los trámites de la EIA ordinaria. De acuerdo con el art. 33 LEA, este tipo de EIA consta de los siguientes: a) Elaboración del estudio de impacto ambiental por el promotor; b) sometimiento del proyecto y del estudio de impacto ambiental a información pública y consultas a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas, por el órgano sustantivo; c) análisis técnico del expediente por el órgano ambiental;

<sup>51</sup> Art. 1.2.f).

<sup>52</sup> Art. 2.1.

<sup>53</sup> Art. 33.e), cursiva añadida.

d) formulación de la declaración de impacto ambiental por el órgano ambiental; e) integración del contenido de la declaración de impacto ambiental en la autorización del proyecto por el órgano sustantivo.

26. Esta norma viene a superar lo que señala el preámbulo de la LEA (versión original) de que “[l]a evaluación de impacto ambiental ordinaria propiamente dicha se desarrolla en tres fases: inicio, análisis técnico y declaración de impacto ambiental”. Resulta interesante también que la LMEA haya suprimido la referencia al inicio del procedimiento que antes sí se hacía en el art. 33,<sup>54</sup> aunque el preámbulo de la LEA siga diciendo que “[e]l procedimiento propiamente dicho se inicia cuando el órgano sustantivo remite al órgano ambiental el expediente completo, que incluye el proyecto, el estudio de impacto ambiental y el resultado de la información pública y de las consultas a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas”.<sup>55</sup> Hay que ir al art. 39.3 LEA para encontrar una referencia por la que el órgano sustantivo enviará al ambiental la solicitud de EIA ordinaria.

27. Entre las distintas fases, la LMEA ha reformado una cuestión que ya se preveía, a saber, la relativa a la caducidad de los trámites de información pública y de consultas. Con la nueva redacción se especifica que se ha de declarar por el órgano sustantivo si este no da traslado del expediente al órgano ambiental (para que comience el procedimiento de EIA ordinaria).<sup>56</sup>

## 2. Documento de alcance y estudio de impacto ambiental

28. Pocas novedades presenta la solicitud para la determinación del denominado alcance del estudio de impacto ambiental, a salvo de que uno de los elementos a incluir por el promotor se ha ampliado, sobre todo en lo que respecta a la vulnerabilidad del proyecto ante los riesgos de accidentes graves catástrofes.<sup>57</sup>

29. No sucede así con el contenido del estudio de impacto ambiental,<sup>58</sup> en la medida en que la LMEA se ha tenido que adaptar a lo establecido en la nueva versión del art. 5 de la Directiva. Una de las modificaciones pasa por lo indicado en la letra c) del art. 35.1, ya que la LMEA suprime el requisito de

---

<sup>54</sup> “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria se inicia con la recepción por el órgano ambiental del expediente completo de evaluación de impacto ambiental”.

<sup>55</sup> II, párrafo 43.

<sup>56</sup> Art. 33.3 (segundo párrafo) en relación con el art. 39.4.

<sup>57</sup> Art. 34.2.a) LEA.

<sup>58</sup> Véase el Anexo VI.

“evaluación” de los distintos efectos que menciona, señalando simplemente su “identificación”, con lo que se favorece una mayor descripción y no una actuación que vaya más allá de esto.<sup>59</sup> Ciertamente es que el Anexo VI (“Estudio de impacto ambiental, conceptos técnicos y especificaciones relativas a las obras, instalaciones o actividades comprendidas en los anexos I y II”), al igual que en su anterior versión, exige una valoración de impactos, tanto en la solución propuesta como en sus alternativas,<sup>60</sup> y que la identificación de los impactos ambientales “derivará del estudio de las interacciones, entre las acciones derivadas del proyecto y las características específicas de los aspectos ambientales afectados en cada caso concreto”.<sup>61</sup>

30. Entre los distintos aspectos a considerar en el estudio de impacto, la LEA añadía una previsión por la que cuando el proyecto pudiera afectar “directa o indirectamente a los espacios Red Natura 2000 se debía incluir un apartado específico para la evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del espacio”. Esta previsión no se mantiene en estos términos tras la LMEA. Esta contiene una nueva redacción, de acuerdo con la cual “[s]e incluirá un apartado específico para la evaluación de las repercusiones del proyecto sobre espacios Red Natura 2000 teniendo en cuenta los objetivos de conservación de cada lugar, que incluya los referidos impactos, las correspondientes medidas preventivas, correctoras y compensatorias Red Natura 2000 y su seguimiento”.<sup>62</sup> Hay que entender que se trata de una obligación general para todos los proyectos.

a) A este respecto es necesario recordar que el TJUE ha sostenido que la evaluación puede ser necesaria, a pesar de que las citadas zonas se encuentren a una distancia “considerable” del proyecto de que se trate (v.g., 600 km),<sup>63</sup> en particular cuando se está ante cursos fluviales empleados por determinadas especies.

<sup>59</sup> La versión anterior de la LEA decía: “El promotor elaborará el estudio de impacto ambiental que contendrá, al menos, la siguiente información en los términos desarrollados en el anexo VI: c) Evaluación y, si procede, cuantificación de los efectos previsibles directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados, durante las fases de ejecución, explotación y en su caso durante la demolición o abandono del proyecto”.

<sup>60</sup> Anexo VI, apt. 4.a).

<sup>61</sup> Anexo VI, apt. 4.b), cursiva añadida.

<sup>62</sup> Art. 35.1.c) (segundo párrafo)

<sup>63</sup> Asunto C-142/16, *Comisión v. Alemania*, ECLI:EU:C:2017:301, apt. 29, cursiva añadida. García Ureta, A., “Natura 2000 and protective measures in environmental assessments: further headaches for the Member States and good news for habitats and species.

- b) La crítica que debe hacerse a la redacción de la LMEA es que vuelve a incluir, en contra de lo establecido en la DH, a las medidas compensatorias cuando estas solo pueden tenerse en cuenta tras la realización de la EIA. Lógicamente, es posible que el promotor pueda llegar a la conclusión de que el proyecto no va a tener repercusiones negativas sobre las zonas de la red Natura 2000. En caso contrario, la LMEA le exige que cuando se compruebe la existencia de un perjuicio a la “integridad de la Red Natura 2000”, justifique documentalmente la inexistencia de alternativas, y la concurrencia de las razones imperiosas de interés público de primer orden mencionadas en la LPNB. Sin embargo, la secuencia temporal de esta obligación contradice lo que señala la DH. En efecto, el art. 6.3 exige, en primer lugar, la evaluación del proyecto, sin consideración de posibles medidas compensatorias. De hecho, el recurso a estas solo puede plantearse tras verificar la inexistencia de alternativas, pero una vez que la EIA haya resultado negativa. En la secuencia procedimental de la LMEA, el promotor está habilitado a introducir, en su estudio de impacto ambiental, todas estas consideraciones, antes de hecho de que se inicie el procedimiento de EIA, lo que puede ciertamente alterar lo exigido por la DH.<sup>64</sup>
- c) A lo anterior hay que añadir que la LMEA incluye, en la definición de “impacto o efecto significativo”, una referencia específica para el supuesto de los espacios Natura 2000, por la que se entiende como “efectos apreciables que *pueden empeorar* los parámetros que definen el estado de conservación de los hábitats o especies objeto de conservación en el lugar o, en su caso, las posibilidades de su restablecimiento”.<sup>65</sup> Dejando aparte la determinación del verbo “empeorar”, hay que indicar que la noción de “afectar de forma apreciable”, que es la que emplea la DH, es un concepto “autónomo” del Derecho de la UE, que solo compete al legislador europeo, en su caso, al TJUE.<sup>66</sup>

---

Comment on Case C-142/16 *Commission v Germany* CJEU (26 April 2017)”, (2017) *Environmental Liability* 211-217.

<sup>64</sup> Téngase en cuenta, sin embargo, que el Anexo VI [Parte A, apt. 8.c)] se refiere a las “[m]edidas preventivas y correctoras destinadas a mitigar los impactos, y medidas compensatorias *destinadas a compensar el impacto residual*, evitando con ello un deterioro neto del conjunto de variables que definen el estado de conservación en el conjunto del lugar de los hábitats o las especies afectados por el proyecto”; cursiva añadida.

<sup>65</sup> Art. 5.1.b) (segundo párrafo) LEA, cursiva añadida.

<sup>66</sup> Véase, *mutatis mutandis*, el asunto C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA v. Ayuntamiento de Madrid*, ECLI:EU:C:2008:445.

31. Otras dos novedades en la Ley son la referencia al análisis sobre elementos de calidad que definen el estado o potencial de las masas de agua afectadas y la cuestión de la vulnerabilidad del proyecto ante riesgos de accidentes graves o de catástrofes, sobre el riesgo de que se produzcan dichos accidentes o catástrofes, y sobre los probables efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, en caso de ocurrencia de los mismos. Este segundo elemento fue uno de los destacados en la Directiva 2014/52.

### 3. Información pública, consultas y trámites nuevos debidos a modificaciones de proyectos

32. Estos trámites han sido modificados por la LMEA con un diferente alcance. Aparte de la referencia a los “medios electrónicos”, que se impone frente a la concurrencia con otros en la LEA (en su versión original),<sup>67</sup> la LMEA ha adicionado (o especificado) a la solicitud de informes, por parte del órgano sustantivo, los siguientes “cuando proceda”:<sup>68</sup> Informe de los órganos con competencias en materia de *planificación hidrológica* y de dominio público hidráulico, y en materia de *calidad de las aguas*; informe sobre dominio público marítimo-terrestre, y las *estrategias marinas*; informe preliminar del órgano con competencias en materia de *impacto radiológico*; informe sobre la *compatibilidad del proyecto con la planificación hidrológica* o de la planificación de la *Demarcación marina*; informe de los órganos con competencias en materia de *salud pública*; informe de los órganos con competencias en materia de *prevención y gestión de riesgos derivados de accidentes graves o catástrofes*, “en su caso”. También se menciona el informe del Ministerio de Defensa en el caso de que el proyecto incida sobre zonas declaradas de interés para la *Defensa Nacional* y terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional.<sup>69</sup>

33. Mayor trascendencia tiene la previsión que se contiene en el art. 38 LEA y que viene a garantizar una mejor participación pública (en línea con el Convenio de Aarhus), en la medida en que si, como consecuencia del trámite de información pública y de consultas a las Administraciones afectadas y a las personas interesadas, el promotor incorporare en el proyecto o en el estudio de impacto ambiental modificaciones que supongan efectos ambientales significativos distintos de los previstos originalmente, se debe realizar un nuevo trámite de información pública y consultas previo a la formulación de

<sup>67</sup> Véanse los arts. 21.4, 22.1 (tercer párrafo), 28.4, 36.3 y 37.3 (segundo párrafo), respectivamente antes de su modificación.

<sup>68</sup> Art. 37.2, cursiva añadida.

<sup>69</sup> La LMEA especifica que este informe tiene carácter vinculante, pero solo en lo relativo a la afección a la defensa nacional.

la declaración de impacto ambiental. Lo que no se aclara debidamente es qué órgano debe verificar si las antedichas circunstancias concurren, a diferencia de la apertura (formal) del trámite de información pública que corresponde al órgano sustantivo.<sup>70</sup> Una posibilidad es que el propio promotor declare tales circunstancias, lo que inicialmente debe llevar a una nueva fase de información pública. Ahora bien, si nada se señala sobre tales efectos “significativos distintos” o aquel considera que no son tales, queda la duda de qué órgano puede llegar a una conclusión diferente y, por tanto, activar una segunda fase de información pública y de consultas. Por analogía con el art. 40 LEA,<sup>71</sup> se trataría del órgano ambiental.

34. Por otra parte, la LMEA introduce una aclaración sobre la admisión de los informes fuera de plazo, estableciendo una regla especial con respecto a la Ley 39/2015 (LPAC). Según esta, el informe emitido fuera de plazo “podrá no ser tenido en cuenta” al adoptar la correspondiente resolución.<sup>72</sup> Sin embargo, la LMEA afirma, de manera categórica, que los informes recibidos fuera de los plazos fijados para las fases de información pública y consultas “[n]o se tendrán en cuenta”. Ahora bien, hay que señalar que esta previsión es solo aplicable al supuesto específico de una segunda fase de consultas derivada de las modificaciones realizadas por el promotor.

#### 4. Análisis formal y técnico del expediente

35. Una de las materias que ha recibido una mayor atención en la LMEA, en relación con su sistematización como con su contenido, es la que se refiere al denominado “análisis técnico del expediente”, aunque quizás el título del art. 40 LEA debería mencionar el “formal”, que también se recoge con carácter previo en esta norma. De hecho, la nueva redacción de la LEA disocia lo que anteriormente se incluía globalmente como análisis técnico. De esta manera, el formal tiene que ver con la verificación de que constan los informes requeridos (antes señalados), que la información pública y las consultas se han llevado a cabo o que el estudio de impacto ambiental no es “incompleto”,<sup>73</sup> aspecto este que no aparecía en la versión original de la LEA. Esta última previsión es del todo punto necesaria, en la medida en que la EIA tiene como base (aunque no única) la información aportada por el promotor en su estudio.

---

<sup>70</sup> Art. 36.1 LEA; art. 33 LEA.

<sup>71</sup> Véase *infra*.

<sup>72</sup> Art. 80.4.

<sup>73</sup> Art. 40.1 (segundo párrafo).

36. Por lo que respecta al análisis “técnico”, la LMEA añade una nueva definición, de acuerdo con la cual, este es un análisis “cuya finalidad es deducir los efectos esperados de los planes, programas y proyectos sobre los diferentes factores objeto de la evaluación ambiental, y proponer las medidas más adecuadas para su prevención, corrección o compensación, así como sus respectivos seguimientos”.<sup>74</sup> Este análisis tiene algunas novedades que pasan por las siguientes:

- a) A diferencia de la LEA (versión original) la LMEA excluye la locución “[e]l órgano ambiental realizará un análisis técnico del expediente de impacto ambiental, *evaluando* los efectos ambientales del proyecto”.<sup>75</sup> En todo caso, la exigencia de análisis implica que se saquen las correspondientes conclusiones sobre los impactos que se puedan derivar del proyecto.
- b) La LMEA ha incluido en la potestad del órgano ambiental para recabar información adicional al promotor, el supuesto de que el contenido del estudio de impacto ambiental no sea acorde con la información requerida en el documento de alcance o que no se hayan tenido en cuenta las alegaciones de la fase de consultas (la de información pública ya se preveía en la LEA). Para ello, se concede un plazo de tres meses (ya previsto anteriormente) que con la LMEA se puede ampliar por otros tres “a instancias del órgano sustantivo”.<sup>76</sup>
- c) Durante el análisis técnico del expediente el órgano ambiental puede recabar, en cualquier momento, ya sea directamente o a través del órgano sustantivo, el informe de organismos científicos o académicos que resulten necesarios para disponer de los elementos de juicio suficientes para poder realizar la evaluación de impacto ambiental. Estos organismos deberán pronunciarse en el plazo de treinta días hábiles desde la recepción de la solicitud. Esta previsión tiene que ver con la obligación de las autoridades competentes de garantizar que disponen de conocimientos, o que, tienen acceso a estos.<sup>77</sup> Si transcurrido el plazo de treinta días hábiles (lapso que puede ser corto dependiendo del tipo de proyecto de que se trate) el órgano ambiental no ha recibido los informes solicitados debe dar por finalizada la EIA ordinaria, notificando al promotor y al órgano sustantivo la resolución de terminación.

<sup>74</sup> Art. 5.1.1) LEA.

<sup>75</sup> Cursiva añadida.

<sup>76</sup> Art 40.3 LEA (plazos no básicos)

<sup>77</sup> Art. 5.3 Directiva 2011/92 (tras la modificación por la Directiva 2014/52).

d) Si el órgano ambiental “considera necesario” que las Administraciones afectadas y las personas interesadas se pronuncien sobre la nueva información recibida debe requerir al órgano sustantivo para que realice una nueva consulta a aquellas, para que se manifiesten en un plazo máximo de treinta días hábiles (ampliable por su mitad) desde la recepción de la documentación.<sup>78</sup> Así como la decisión sobre este trámite cuenta con un grado de apreciación (“necesario”), una vez satisfecho este, es obligado abrir una segunda consulta. Transcurrido el plazo, el procedimiento continúa si el órgano ambiental cuenta con “elementos de juicio suficientes” para formular la DIA.<sup>79</sup> En caso contrario, el órgano ambiental da por finalizada la EIA ordinaria.

## 5. La declaración de impacto ambiental

### 5.1. Definición y contenido

37. Para considerar esta cuestión es necesario observar las diferentes redacciones sobre la DIA en la LMEA.

Tabla 1. Definición de declaración de impacto ambiental [art. 5.2.d)]

LEA (versión original)	LMEA
“[I]nforme preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que concluye la evaluación de impacto ambiental ordinaria, que evalúa la integración de los aspectos ambientales en el proyecto y determina las condiciones que deben establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el desmantelamiento o demolición del proyecto”.	“[I]nforme preceptivo y determinante del órgano ambiental <i>con el que finaliza</i> la evaluación de impacto ambiental ordinaria, que evalúa la integración de los aspectos ambientales en el proyecto y determina las condiciones que deben establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el cese, el desmantelamiento o demolición del proyecto”.

<sup>78</sup> Plazo no básico.

<sup>79</sup> Art. 40.5 (Segundo párrafo) LEA.

Tabla 2. Definición de la DIA en el art. 41 LEA

LEA (versión original)	LMEA
“La declaración de impacto ambiental tendrá la naturaleza de informe preceptivo y determinante, y <i>determinará si procede o no</i> , a los efectos ambientales, la realización del proyecto y, en su caso, las condiciones en las que puede desarrollarse, las medidas correctoras y las medidas compensatorias”.	“La declaración de impacto ambiental tendrá la naturaleza de informe preceptivo y determinante, <i>que concluirá</i> sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente y, en su caso, establecerá las condiciones en las que puede desarrollarse para la adecuada protección de los factores enumerados en el artículo 35.1 c) durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el cese, el desmantelamiento o demolición del proyecto, así como, en su caso, las medidas preventivas, correctoras y compensatorias”.

38. En buena técnica legislativa la reiteración de definiciones al inicio de la Ley y en su texto podría haberse evitado para salvar posibles contradicciones. La LMEA mantiene la naturaleza de la DIA como informe preceptivo y “determinante”, locución esta que, por cierto, ha quedado excluida de la LPAC cuando se refiere a los informes.<sup>80</sup> Ahora bien, como se comenta más adelante,<sup>81</sup> la DIA tiene algún efecto vinculante sobre la decisión final.

39. Dejando de lado los anteriores extremos, se pueden apreciar algunas discrepancias entre a) la definición del art. 5.3.d) y la que se contiene en el art. 41, y b) entre la versión de esta segunda norma y la que la LMEA ha introducido en la LEA. Estas diferencias se consideran a continuación:

- a) La definición del art. 5 se refiere a la “integración” de los aspectos ambientales en el proyecto, mientras que el art. 41.2 LEA (versión modificada) omite referirse a esta cuestión. Ciertamente, la integración de la vertiente ambiental es uno de los objetivos esenciales de la EIA, lo que se pretende lograr con la DIA. Ahora bien, con ella no termina dicho proceso, toda vez que el órgano sustantivo debe tener en cuenta

<sup>80</sup> Véase el art. 80 LPAC.

<sup>81</sup> Véase el apt. 6.2, Contenido de la autorización y papel del trámite de discrepancias.

“debidamente” la evaluación ambiental,<sup>82</sup> esto es, todo el proceso de análisis de los efectos significativos del proyecto. Que la integración se centre en un informe (como la DIA) y que, *además*, se deba efectuar también a la hora de concederse la autorización, no constituye *per se* una infracción del mandato de la Directiva, en tanto en cuanto tal integración se lleve a cabo.

- b) La nueva versión de la LEA en su art. 41 no resulta tan contundente respecto del papel de la DIA. Así como en la redacción anterior era clara tal función de determinar si el proyecto podía o no llevarse a cabo (dejando ahora de lado el mecanismo de resolución de discrepancias entre el órgano ambiental y el sustantivo), la LMEA desdibuja esta función aludiendo, de manera mucho más indirecta, a la posible ejecución del proyecto de acuerdo con las condiciones que la DIA fije. Esta posición de la LMEA resulta coincidente con la concepción de la EIA como un procedimiento “instrumental”, que ya ha sido objeto de crítica anteriormente en este comentario.
- c) La locución empleada en el art. 41.2 (“*que concluirá sobre los efectos significativos del proyecto*”) admite varios significados que pasan por a) finalizar algo, b) decidir o determinar algo o c) deducir algo después de haber considerado sus circunstancias.<sup>83</sup> En principio, hay que entender, que el órgano ambiental determina qué efectos significativos acarrea el proyecto tras el análisis del procedimiento de EIA. De ahí que decida sobre las condiciones bajo las que pueda llevarse a cabo.

40. La LMEA precisa otros aspectos a hacer constar en la DIA. Por una parte, la conclusión de la evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000. Es decir, la DIA precisa si la evaluación es, en su caso, negativa a los efectos de impedir que se pueda ejecutar el proyecto,<sup>84</sup> salvo que finalmente se acuda a alguna de las justificaciones que recoge la DH en su art. 6.4.

41. Por otra parte, la LMEA incluye una previsión por la que “[c]uando se compruebe la existencia de un perjuicio a la integridad de la Red Natura 2000, se incluirá una referencia a la justificación documental efectuada por el promotor de acuerdo con el artículo 35.1.c), segundo párrafo y, cuando procedan, las medidas compensatorias Red Natura 2000 que deban establecerse en caso de concurrir las circunstancias previstas [en la LPNB]”.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Art. 42.1 LEA.

<sup>83</sup> Diccionario de la RAE.

<sup>84</sup> Asunto C-182/10, *Solvay v. Regione wallone*, ECLI:EU:C:2012:82, apt. 67.

<sup>85</sup> Art. 41.2.e) (segunda frase) LEA.

La redacción de esta norma emplea unas expresiones poco precisas en algún caso y confusas en otro.

- a) La locución “la integridad de la red Natura 2000” resulta muy amplia frente a la evaluación de un proyecto y sus efectos sobre una (o varias) zonas (concretas) pertenecientes a esta red. En otras palabras, tal locución ha de entenderse en este segundo sentido y no en el genérico que, a primera vista, se desprendería de su lectura.
- b) No queda claro qué quiere decir la LMEA con la inclusión en la DIA de una referencia a la documentación del promotor. Este ha debido justificar en su estudio de impacto la inexistencia de alternativas y la concurrencia de razones imperiosas (esto es, las justificaciones del art. 6.4 DH), aspectos que, como ya se ha dicho, solo se pueden considerar una vez que la evaluación sea negativa. Además, tal “inclusión” no puede implicar que la DIA acepte tales apreciaciones del promotor sin examinar si realmente concurren. La DH es clara respecto del hecho de que es preciso verificar, en el caso de que la EIA sea negativa, que a) no hay alternativas viables y b) que, en su caso, concurra alguna justificación de las que menciona el art. 6.4 DH para que se pueda ejecutar.
- c) El tenor del art. 6.4 DH es concluyente además en el sentido de que se trata de justificaciones de naturaleza “pública” y no privada,<sup>86</sup> lo que abona la tesis de que no es posible que las propuestas por el promotor sean aceptadas sin más por la DIA.

## 5.2. Modificación del contenido de la DIA

42. La LEA ha alterado de manera ligera los aspectos procedimentales de la modificación de la DIA. Una de las novedades radica en que el plazo de veinte días para pronunciarse (el órgano ambiental) sobre la procedencia de acordar el inicio del procedimiento no comienza a contar desde la recepción de la petición razonada o denuncia, sino a partir de que se reciba el informe que hay que solicitar al órgano sustantivo (nuevo requisito que exige la LMEA). Si el órgano ambiental acuerda el inicio del procedimiento de modificación de condiciones, debe solicitar al promotor, o en su caso a la persona que haya presentado la denuncia (a través del órgano sustantivo) la presentación de la documentación para realizar la consulta a las Administraciones afectadas y a las personas interesadas previamente consultadas. Ahora bien, si el promotor

---

<sup>86</sup> Asunto C-182/10, *supra* nota 84.

no proporciona tal documentación en el plazo de treinta días hábiles, el órgano ambiental puede proseguir “con las actuaciones”.<sup>87</sup>

## 6. Autorización del proyecto

### 6.1. La obligación de tener debidamente en cuenta la evaluación

43. La LMEA ha modificado el título del art. 42, refiriéndose ahora a “[a]utorización del proyecto y publicidad”.<sup>88</sup> Aparte de este aspecto, la LMEA introduce una de las locuciones clave de la Directiva 2014/52, por la que el órgano sustantivo “deberá tener *debidamente en cuenta*, en el procedimiento de autorización del proyecto (...) la evaluación ambiental efectuada, incluidos los resultados de las consultas”.<sup>89</sup> La primera cuestión a considerar es la del alcance del adverbio. El preámbulo de la Directiva 2014/52 señala que “[c]on miras a llegar a una evaluación completa de los efectos directos e indirectos de un proyecto en el medio ambiente, la autoridad competente debe emprender un análisis *examinando el fondo* de la información facilitada por el promotor y la obtenida mediante consultas, así como examinar la información adicional cuando resulte conveniente.”<sup>90</sup>

44. En este sentido, el TJUE ha distinguido entre a) la obligación de evaluación, y b) la de tomar debidamente en cuenta los resultados de todo el proceso de intercambio de información, consultas y publicidad.<sup>91</sup> De acuerdo con el TJUE, la evaluación que se debe realizar implica un examen a fondo de la información recogida y una reflexión sobre la oportunidad de completarla, en su caso, con datos adicionales. La autoridad competente debe realizar un trabajo *tanto de investigación como de análisis* para llegar a una apreciación lo más completa posible de los efectos directos e indirectos del proyecto de que se trate en los factores enumerados en el art. 3 de la Directiva y de la interacción entre ellos. La anterior obligación es diferente de las relativas a la recogida e intercambio de información, consulta o publicidad, al tratarse de disposiciones de naturaleza procedimental, relativas a la ejecución de la obligación sustancial prevista en el art. 3 de la Directiva.<sup>92</sup> La obligación de tener debidamente en cuenta toda la anterior información implica que sea posible interrogarse sobre la adecuación del análisis, no ya solo del promotor, sino de la propia evaluación que debe hacer la autoridad competente y, en definitiva, en la

<sup>87</sup> Art. 44.3 (tercer párrafo) LEA (plazo no básico).

<sup>88</sup> También se cambia el título en el caso del art. 48 LEA.

<sup>89</sup> Art. 42.1 EA; art. 8 Directiva 2011/92.

<sup>90</sup> Considerando (23), cursiva añadida.

<sup>91</sup> Asunto C-50/09, *Comisión v. Irlanda*, ECLI:EU:C:2011:109.

<sup>92</sup> Asunto C-50/09, *supra* nota 91, apt. 40.

integración ambiental en el procedimiento sustantivo. En este punto, el elemento central tiene que ver con el carácter completo de tal análisis (dentro del conocimiento que se haya debido acreditar).

45. La redacción de la LMEA plantea una segunda consideración, puesto que el órgano sustantivo debe tener en cuenta “la evaluación de impacto ambiental efectuada”. Estrictamente, a LEA no define la noción de “evaluación de impacto ambiental” (sí de “evaluación ambiental”),<sup>93</sup> pero el art. 33 LEA (en su nueva versión) establece los trámites que debe cubrir, lo que incluye la DIA, con lo que ello implica en relación con los efectos derivados del proyecto y las condiciones en las que se pueda desarrollar (se entiende que a pesar de los impactos que acarreen).

## 6.2. Contenido de la autorización y papel del trámite de discrepancias

46. La nueva versión del art. 42.2 LEA indica que “[l]a autorización del proyecto *incluirá*, como mínimo, la siguiente información “*contenida en la declaración de impacto ambiental*”.<sup>94</sup> El tenor de la norma no deja lugar a dudas de que el órgano sustantivo debe incluir, como parte de la decisión, dos extremos de la DIA, a saber: a) la conclusión sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente, “teniendo en cuenta la declaración de impacto ambiental” (locución esta que es redundante), y b) las condiciones ambientales establecidas, así como una descripción de las características del proyecto y las medidas previstas para prevenir, corregir y, si fuera posible, compensar los efectos adversos significativos en el medio ambiente, así como, en su caso, medidas de seguimiento y el órgano encargado del mismo.

47. La anterior previsión pone en cuestión, al menos por lo que a esos extremos se refiere, el mecanismo de resolución de discrepancias. El preámbulo de la LEA (versión original) sigue indicando a este respecto que “[e]ste carácter determinante se materializa en el mecanismo previsto en esta ley para la resolución de discrepancias, de manera que el órgano sustantivo *está determinado* por el condicionado de los pronunciamientos ambientales, pudiendo apartarse motivadamente *solo en el ámbito de sus competencias* y planteando la correspondiente discrepancia”.<sup>95</sup> La LEA (incluso tras la LMEA que no la modifica en este punto) continúa admitiendo la activación de este mecanismo “[e]n el supuesto de que existan discrepancias entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental *sobre el contenido* (...) de la declaración de

<sup>93</sup> Art. 5.1.a) LEA.

<sup>94</sup> Cursiva añadida.

<sup>95</sup> Cursiva añadida.

impacto ambiental”.<sup>96</sup> Sin embargo, tras la LMEA, hay que entender que el órgano sustantivo carece de habilitación para plantear una discrepancia sobre los dos aspectos antes señalados, al exigir la Ley su inclusión en la decisión.

48. El art. 42.1 LEA se ha modificado para recoger con mayor detalle el contenido de la decisión. Sin embargo, al igual que la LEA (en su versión original) la LMEA mantiene que se pueda publicar un “extracto” de aquel. Sin embargo, esta precisión contradice la Directiva, que omite cualquier referencia a un resumen que se haga de un escrito, expresando en términos precisos únicamente lo más sustancial.<sup>97</sup> La anterior conclusión se mantiene, a pesar de la LMEA trascriba lo exigido por la Directiva 2014/52, esto es, a) el contenido de la decisión y las condiciones que eventualmente la acompañen, y b) los principales motivos y consideraciones en los que se basa la decisión, y cómo esa información se ha incorporado o considerado.

## VIII. EIA SIMPLIFICADA

### 1. Solicitud de inicio

49. La LMEA introduce una serie de modificaciones en el contenido de la solicitud de inicio de la EIA simplificada, ampliándola como se puede apreciar en la siguiente tabla.

*Tabla 3. Contenido de la solicitud de inicio*

LEA (versión original)	LMEA
a) La motivación de la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada.	a) La motivación de la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada.
b) La definición, características y ubicación del proyecto.	b) La definición, características y ubicación del proyecto, en particular: 1.º una descripción de las características físicas del proyecto en sus tres fases: construcción, funcionamiento y cese; 2.º una descripción de la ubicación del proyecto, en particular por lo que respecta al carácter sensible medioambientalmente de las áreas

<sup>96</sup> II, párrafo 16 LEA, cursiva añadida.

<sup>97</sup> Definición de “extracto” en el diccionario de la RAE.

	geográficas que puedan verse afectadas.
c) Una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.	c) Una exposición de las principales alternativas estudiadas, incluida la alternativa cero, y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.
	d) Una descripción de los aspectos medioambientales que puedan verse afectados de manera significativa por el proyecto.
d) Una evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados, durante las fases de ejecución, explotación y en su caso durante la demolición o abandono del proyecto.	e) Una descripción y evaluación de todos los posibles efectos significativos del proyecto en el medio ambiente, que sean consecuencia de: 1.º las emisiones y los desechos previstos y la generación de residuos; 2.º el uso de los recursos naturales, en particular el suelo, la tierra, el agua y la biodiversidad.  Se describirán y analizarán, en particular, los posibles efectos directos o indirectos, acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, el suelo, el aire, el agua, el medio marino, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados, durante las fases de ejecución, explotación y, en su caso, durante la demolición o abandono del proyecto.
Cuando el proyecto pueda afectar directa o indirectamente a los espacios Red Natura 2000 se incluirá un apartado específico para la evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los	Cuando el proyecto pueda afectar directa o indirectamente a los espacios Red Natura 2000, se incluirá un apartado específico para la evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de

objetivos de conservación del espacio.	conservación del espacio.
	Evaluación de las repercusiones del proyecto a largo plazo sobre los elementos de calidad que definen el estado o potencial de las masas de agua afectadas.
	Identificación, descripción, análisis y si procede, cuantificación de los efectos esperados sobre los factores enumerados en la letra e), derivados de la vulnerabilidad del proyecto ante riesgos de accidentes graves o de catástrofes, sobre el riesgo de que se produzcan dichos accidentes o catástrofes, y sobre los probables efectos adversos significativos sobre el medio ambiente, en caso de ocurrencia de los mismos, o bien informe justificativo sobre la no aplicación de este apartado al proyecto.
e) Las medidas que permitan prevenir, reducir y compensar y, en la medida de lo posible, corregir, cualquier efecto negativo relevante en el medio ambiente de la ejecución del proyecto.	g) Las medidas que permitan prevenir, reducir y compensar y, en la medida de lo posible, corregir, cualquier efecto negativo relevante en el medio ambiente de la ejecución del proyecto.
f) La forma de realizar el seguimiento que garantice el cumplimiento de las indicaciones y medidas protectoras y correctoras contenidas en el documento ambiental.	h) La forma de realizar el seguimiento que garantice el cumplimiento de las indicaciones y medidas protectoras y correctoras contenidas en el documento ambiental.

## 2. Informe de impacto ambiental: plazos de emisión y prórroga

50. El informe de impacto ambiental (IIA) ha sufrido algunas modificaciones menores, pero también otras más sustantivas.

- a) Una de ellas pasa por la inclusión de una posible ampliación del plazo para su emisión, de manera que, “[e]n casos excepcionales, debidamente

justificados, derivados de la naturaleza, complejidad, ubicación o dimensiones del proyecto”, el órgano ambiental puede ampliar el plazo para formular el informe de impacto ambiental por un máximo de 45 días (hábiles) “adicionales” (sobre los 3 meses ordinarios).<sup>98</sup> Para la adopción de la decisión sobre el proyecto (si debe sujetarse a una EIA ordinaria o que carece de efectos significativos sobre el medio ambiente), el órgano ambiental puede tener en cuenta, aparte de la información facilitada por el promotor, el resultado de las consultas realizadas, y “los resultados de verificaciones preliminares o evaluaciones de los efectos medioambientales realizadas de acuerdo con otra legislación”,<sup>99</sup> (aspecto que no se recogía en la LEA, en su versión original).

- b) La otra novedad que trae consigo la LMEA tiene que ver con la prórroga del IIA. En el sistema anterior, su vigencia era de cuatro años desde su publicación (lapso que se mantiene con la LMEA), sin posibilidad de ampliación. Esta sí se prevé en la LMEA (por dos otros dos años adicionales, a solicitud del promotor) y siempre que “no se hayan producido *cambios sustanciales* en los elementos *esenciales* que sirvieron para realizar la evaluación de impacto ambiental simplificada”.<sup>100</sup> Con ello, se equipara este caso al de la declaración de impacto estratégica,<sup>101</sup> toda vez que la prórroga de la DIA ha sido suprimida de la LEA.<sup>102</sup>
- c) Ahora bien, por lo que se refiere a los límites a la posible prórroga, “*cambios sustanciales* en los elementos *esenciales*”, estos incluyen no solo los que experimente a lo largo del tiempo el medio ambiente o los elementos que lo integran, sino, como ha destacado correctamente el Tribunal Constitucional,<sup>103</sup> otros aspectos, como puede ser “el estado de la ciencia o de la técnica”, lo que justifica que los distintos documentos derivados de la EIA tengan una vigencia limitada en el tiempo y, en su caso, que se deba volver a realizar una nueva.
- d) El plazo para tomar una decisión al respecto es de tres meses (con silencio estimatorio).<sup>104</sup> Es discutible que la prórroga del IIA se pueda adoptar por

<sup>98</sup> Art. 47.1 (segundo párrafo) LEA (plazo no básico).

<sup>99</sup> Art. 47.2 LEA

<sup>100</sup> Art. 47.7 LEA, cursiva añadida.

<sup>101</sup> Art. 27.3 LEA.

<sup>102</sup> Sin embargo, el art. 43.1 LEA (cursiva añadida) sigue diciendo: “salvo que se acuerde la prórroga de la vigencia de la declaración de impacto ambiental en los términos previstos *en los siguientes apartados*” (?). En el momento de escribir este comentario no se ha publicado una corrección de errores.

<sup>103</sup> STC 53/2017, FJ. 12.

<sup>104</sup> Art. 47.9 LEA (plazo no básico).

recurso al silencio estimatorio, lo que no permite acreditar (expresamente, se entiende) que no haya habido variación en los elementos ambientales relevantes, lo que, en caso contrario, exigiría una EIA.

### 3. Autorización del proyecto y publicidad

51. El art. 48 LEA ha visto reformada su redacción con una nueva que recoge la exigencia (ya mencionada) de que el órgano sustantivo” tenga “debidamente en cuenta” en el procedimiento de autorización del proyecto, la EIA efectuada, incluidos los resultados de las consultas. Sobre esta cuestión ya se ha tratado anteriormente, por lo que hay que remitirse a lo dicho. Ahora bien, la LMEA desglosa con mayor detalle el contenido de la concesión de la autorización, que debe incluir, “como mínimo”: a) la conclusión del IIA sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente (aspecto clave en la medida en que este procedimiento decide sobre sujetarlo a EIA ordinaria o determinar la ausencia de efectos significativos), b) las condiciones ambientales establecidas en el IIA, una descripción de las características del proyecto y las medidas previstas para prevenir, corregir y compensar y, si fuera posible, contrarrestar efectos adversos significativos en el medio ambiente, así como, “en su caso”, medidas de seguimiento y el órgano encargado del mismo.

52. La nueva versión del art. 48 LEA suscita una serie de comentarios:

- a) La LEA asume que los proyectos sujetos eventualmente a EIA simplificada deben, en su caso, contar con una autorización.
- b) A pesar de que el proyecto no se sujete a una EIA ordinaria, su autorización debe incluir (necesariamente) las condiciones ambientales que fije el IIA. Como en el caso de la DIA, estas han de constar en la autorización, ya que la LMEA no limita o cualifica tal obligación.
- c) Así como en el boletín oficial correspondiente se recoge un “extracto” del contenido de la decisión, la publicación en la sede electrónica incluye, de manera desglosada<sup>105</sup> el contenido de la decisión y las condiciones que eventualmente la acompañen, los principales motivos y consideraciones en los que se fundamenta la decisión, incluida la información sobre consultas a las Administraciones afectadas y a las personas interesadas, y cómo esa información se ha incorporado o considerado, así como una referencia al diario oficial correspondiente en el que se haya publicado el IIA.

---

<sup>105</sup> *Contrario sensu* de lo que señala el art. 48.4 LEA.

## IX. EVALUACIONES EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA FIRME

### 1. Consideraciones previas sobre la “regularización” de una EIA no realizada

53. Antes de examinar el texto de la disposición adicional sexta se considera conveniente recordar algunas cuestiones sobre la posibilidad de “regularizar” los proyectos no sujetos a EIA cuando así debía haberse hecho.<sup>106</sup> En primer lugar, constituye una evidente infracción del art. 2.1 de la Directiva que un proyecto que presente efectos ambientales significativos no sea evaluado. Esta conclusión es aplicable tanto a un proyecto en particular como a aquellos que escapen de los listados que hayan adoptado los Estados miembros en cumplimiento del art. 4.2 de la Directiva 2011/92 (determinación caso por caso o mediante umbrales o criterios) al no haberse tenido debidamente en cuenta su naturaleza, dimensiones o localización.<sup>107</sup> A este respecto, según la Comisión, el hecho de no transponer o aplicar correctamente los requisitos del proceso de selección representa el 69% de los casos de infracción, siendo el factor central del problema la amplia discreción otorgada a los Estados miembros para determinar si se requiere una EIA.<sup>108</sup>

54. La jurisprudencia del TJUE ha fluctuado en los últimos años sobre una cuestión que la Directiva de EIA no ha armonizado, a saber, la consecuencia jurídica de la ausencia (o incompleta evaluación). De hecho, el TJUE ha reconocido expresamente que la Directiva 2011/92 “no precisa las consecuencias jurídicas que debe acarrear una infracción de estas disposiciones”,<sup>109</sup> lo que se puede considerar con una las lagunas más llamativas de esta norma. Cierto es que en el asunto *Wells* el TJUE afirmó que para cumplir con la Directiva, “la revocación o suspensión de una autorización ya concedida con el fin de efectuar una evaluación constituía,

<sup>106</sup> Véase García Ureta, A., “The regularisation of environmental impact assessments in the case law of the European Court of Justice”, (2017) *Environmental Liability*, pp. 43-52.

<sup>107</sup> Asunto C-392/96, *Comisión v. Irlanda*, ECLI:EU:C:1999:431, apt. 65; asunto C-255/08, *Comisión v. Países Bajos*, ECLI:EU:C:2009:630; asunto C-427/07, *Comisión v. Irlanda*, ECLI:EU:C:2009:457; asunto C-486/04, *Comisión v. Italia*, ECLI:EU:C:2006:732; asunto C-87/02, *Comisión v. Italia*, ECLI:EU:C:2004:363.

<sup>108</sup> SWD(2012) 355 final, p. 13; COM(2009) 378 final, p. 5.

<sup>109</sup> Asunto 117/17, *Comune di Castelfellino v. Regione Marche, Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Regione Marche Servizio Infrastrutture Trasporti Energia—P. F. Rete Elettrica Regionale, Provincia di Ancona*, ECLI:EU:C:2018:129, apt. 29.

dentro de los límites del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, una de estas medidas particulares”.<sup>110</sup> Sin embargo, esta precisión del TJUE no evita que los Estados adopten diferentes enfoques, como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia en los últimos 30 años.

55. La posibilidad de “regularizar” un proyecto no sujeto a EIA no se planteó como tal hasta 2006 en un asunto contra Irlanda,<sup>111</sup> en el que el TJUE indicó que el mecanismo de este Estado miembro, que permitía, de hecho, que un proyecto pudiese ejecutarse a pesar de la ausencia de EIA, chocaba con lo exigido por la Directiva. Según el TJUE, el permiso de regularización irlandés tenía efectos similares a los del permiso ordinario de urbanismo, que era anterior a la realización de trabajos y de actuaciones de ordenación del territorio. Dicho permiso de regularización podía otorgarse aun cuando ya se hubiese ejecutado el proyecto, a pesar de que este había debido contar con una previa EIA. Sin embargo, el TJUE dio un giro en su argumentación y, en ese mismo caso, señaló (sin mayor explicación) que aunque el Derecho de la UE no podía oponerse a que las normas nacionales aplicables permitiesen, en determinados casos, regularizar operaciones o actos que eran irregulares desde el punto de vista del ordenamiento de la UE, tal posibilidad debía quedar supeditada a la condición, por una parte, de que no ofreciese a los interesados la oportunidad de eludir las normas europeas o de verse dispensados de su aplicación y, por otra, de que dicha posibilidad siguiese siendo excepcional.<sup>112</sup>

56. Ulterior jurisprudencia ha venido a sostener, ya sin reparos, que el Derecho de la UE no se opone a que, cuando un proyecto no haya sido sometido al examen previo de la necesidad de una EIA, en aplicación de disposiciones incompatibles con la Directiva 2011/92, este sea objeto, “incluso después de su realización”, de un examen por las autoridades competentes para determinar si debe o no someterse a una EIA, en su caso, sobre la base de una nueva legislación nacional, siempre que ésta sea conforme con la Directiva.<sup>113</sup> Ahora bien, las autoridades competentes que deban pronunciarse en este contexto han de tomar en consideración las repercusiones sobre el medio ambiente provocadas por la instalación desde la realización de las obras, aunque “nada se opone” a que, tras este examen, dichas autoridades lleguen nuevamente a la conclusión de que no es necesaria una EIA.<sup>114</sup> A pesar del uso de un lenguaje paralelo al empleado en sentencias

<sup>110</sup> C-201/02, *The Queen on the application of Delena Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2004:12, apt. 65.

<sup>111</sup> Asunto C-215/06, *Comisión v. Irlanda*, ECLI:EU:C:2008:380

<sup>112</sup> Asunto C-215/06, *supra* nota 111, apt. 57.

<sup>113</sup> Asunto C-117/17, *supra* nota 109.

<sup>114</sup> Asunto C-215/06, *supra* nota 111, apt. 32.

anteriores, es destacable que el TJUE ya no indique que una regularización es posible “en ciertos” casos (nunca definidos en su jurisprudencia). Más bien, reconoce claramente que la legislación de la UE no impide la regularización mediante la realización de una EIA después de que el proyecto en cuestión se haya construido y entrado en funcionamiento”. En otras palabras, las regularizaciones ya no son excepcionales, aunque el TJUE no explique cómo se puede “cuadrar el círculo” y cumplir con los objetivos de la Directiva en el caso de un proyecto ya ejecutado y dejando esta cuestión en manos de los Estados miembros y sus órganos jurisdiccionales.

## 2. Evaluaciones en ejecución de sentencia firme

57. Teniendo en cuenta lo anterior, la LMEA introduce una nueva disposición adicional (decimosexta). De acuerdo con esta, cuando como consecuencia de sentencia firme, deba efectuarse la evaluación de los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de un proyecto “parcial o totalmente *realizado*”, dicha evaluación se llevará a cabo a través de los procedimientos previstos en el título II LEA, con las especificidades previstas que recoge la Disposición adicional. Esta norma, que es nueva en el contexto de la LEA, suscita algunos comentarios preliminares.

- a) La Ley limita su aplicación a los casos de sentencia judicial firme. Sin embargo, no es hipotético que una Administración pueda dictar una resolución anulatoria de la autorización de un proyecto no sujeto a EIA, cuando así debía haberse realizado, bien por la vía del correspondiente recurso administrativo (quizás menos probable si se tiene en cuenta su escaso papel, sobre el que no es preciso referirse ahora) como mediante la revisión de oficio.<sup>115</sup> Es más, de acuerdo con el tenor incondicional del art. 2.1 de la Directiva 2011/92, recordado por el TJUE, tal Administración estaría obligada a hacerlo.
- b) El ámbito objetivo de la norma solo se refiere a proyectos “parcial o totalmente realizados” (habrá que entender que se trata de proyectos autorizados), pero otro tanto habría que señalar de aquellos que hayan sido autorizados sin haberse ejecutado. De hecho, la LEA ya regulaba la vigencia de la DIA por falta de ejecución del proyecto (esto, es cuando, una vez obtenidas todas las autorizaciones exigibles, no hubiesen comenzado materialmente las obras o el montaje de las instalaciones necesarias para la ejecución del proyecto o actividad y así conste a la Administración).<sup>116</sup> Esta conclusión es igualmente aplicable, toda vez que

<sup>115</sup> Art. 106 LPAC.

<sup>116</sup> Art. 43.1 (segundo párrafo) LEA *sensu contrario*.

un proyecto autorizado puede ser objeto de la correspondiente medida cautelar de suspensión y ulteriormente ser anulado por infracción de la normativa de EIA.

- c) La remisión al Título II LEA implica que las disposiciones procedimentales sean igualmente exigibles.

58. Ahora bien, puesto que la disposición adicional contempla proyectos parcial o totalmente ejecutados es evidente que surja la cuestión de qué alcance puede tener una evaluación *ex post*, ya que el proyecto ha podido causar efectos perjudiciales que un estudio solo pueda, en principio, confirmar. Otro tanto se puede decir de las alternativas (tanto al proyecto como otras en términos de localización, naturaleza o diseño, sobre todo porque en estos casos tales opciones ya no estarán lógicamente “abiertas”, lo que plantea otra vía de infracciones, en este caso del Convenio de Aarhus).<sup>117</sup> A este respecto, la LMEA exige diferenciar dos aspectos según se trate del estudio de impacto o del análisis técnico del expediente.

59. En el primero, se deben incluir una serie de elementos, que ponen de manifiesto las dificultades para realizar un examen *ex post* de los impactos ya producidos o de las alternativas:

- a) La descripción general del proyecto y la parte del mismo ya realizada y la no realizada.
- b) Las alternativas, incluyendo la reposición “a su estado originario de la situación alterada”.
- c) La caracterización y valoración de los efectos del proyecto sobre los factores ambientales, mediante un análisis retrospectivo de la parte aún no realizada, y prospectivo “equivalente al de una evaluación de impacto ambiental”.
- d) Las medidas de protección del medio ambiente, “que permitan corregir, compensar o revertir impactos causados por los elementos del proyecto *ya realizados*”.<sup>118</sup> Resulta discutible el empleo de la disyuntiva, ya que las anteriores actuaciones no resultan equivalentes.

<sup>117</sup> Véase el art. 36.1 (segundo párrafo) LEA.

<sup>118</sup> Disposición adicional decimosexta, apartado 3.c), cursiva añadida.

- e) Tales medidas de protección incluyen “la eliminación de elementos del proyecto causantes de impactos severos y críticos”.<sup>119</sup> Ahora bien, no se acierta a comprender por qué se establece un umbral tan elevado respecto de la obligación de “eliminación” de los impactos del proyecto ya realizado (esto es, solo para los severos y críticos) y no para otros derivados del mismo, y que eventualmente no fueron previstos o en su caso ni siquiera analizados.
- f) Prevenir, corregir y compensar los impactos previstos para los elementos del proyecto “aún no realizados”. A diferencia del supuesto de aquellos elementos del proyecto ya realizados (*supra*), la LMEA no emplea la disyuntiva, sino la copulativa. Hay que entender que se está ante una gradación, en la que la actuación que debe ser prioritaria es la prevención frente ante las otras dos actuaciones.

60. La segunda faceta de las EIA realizadas *ex post* se debe reflejar en el análisis técnico.

- a) Este debe cubrir la parte “no realizada del proyecto”, llevándose a cabo una EIA.
- b) Por lo que se refiere a la parte ya realizada, la Ley opta 1) la compensación de los impactos significativos causados hasta el momento “sobre los elementos del medio ambiente que han recibido dichos impactos” (lo que no se puede reducir al análisis de los más obvios); 2) por la corrección “a futuro cuando ello sea posible”, y 3) la compensación “cuando lo anterior resulte imposible o, cuando aun siendo posible, se prevea un impacto residual”, de los impactos significativos causados por elementos ya ejecutados del proyecto “que no resulten críticos”.
- c) Finalmente, se deben “sustituir” los elementos del proyecto que “causan” impactos severos o críticos por nuevos elementos alternativos que no los causen, determinando en estos casos la reposición a su estado originario de la situación alterada. Hay que entender que esta previsión es paralela a la examinada anteriormente respecto del estudio de impacto ambiental, por lo que dichos elementos habrán de ser eliminados.

61. La DIA (o, en su caso, el IIA) debe diferenciar los impactos asociados a la parte del proyecto realizada y no realizada, junto con las medidas correctoras, compensatorias o de reversión de los impactos asociados a la parte del

---

<sup>119</sup> Las definiciones de estos impactos se contienen en el Anexo VI, Parte B, letras j) y k) respectivamente, LEA.

proyecto realizada. Aunque la LMEA no lo señale, la DIA deberá explicitar aquellos impactos que se deban “eliminar”

62. Dejando de lado algunas inconsistencias respecto de la decisión que exija esta EIA, la clave de la aplicación de la Disposición adicional sexta va a radicar en el control de aquellas obligaciones que impone, tanto en lo que se pueda predecir cómo, en particular, respecto de aquellos impactos que no se analizaron y, sobre todo, de la aplicación de las medidas de eliminación, prevención, mitigación y compensación, todo un universo de actuaciones que no siempre van a garantizar que el proyecto se adecúe a los objetivos de la normativa europea

### **3. Procedimiento judicial que afecte, “directa o indirectamente”, a la ejecución de un proyecto**

63. Un último comentario sobre esta cuestión tiene que ver con la previsión, incluida en el art. 43.1 (cuarto párrafo) LEA, por el que en el supuesto de que un procedimiento judicial afecte, “directa o indirectamente”, a la ejecución de un proyecto que cuente con DIA, el transcurso del plazo de vigencia de esta queda en suspenso desde su inicio y hasta el momento en que el procedimiento cuente con sentencia judicial firme. El tenor de esta norma suscita algún comentario.

- a) El tipo de recurso, que solo puede ser judicial, no así administrativo (incluida una revisión de oficio, eventualmente junto con una solicitud de suspensión).<sup>120</sup>
- b) La afección directa o indirecta. Aquí cabe plantearse si el mero hecho de que se solicite una medida cautelar (aún no adoptada) puede integrarse en el supuesto que se contempla en la LMEA (a diferencia de la concesión de la misma, que se trataría de un caso de afección directa). Otro tanto podría suceder en el supuesto de plantearse una cuestión prejudicial ante TJUE (que aun suspendiendo el procedimiento contencioso-administrativo no tendría por qué afectar a la ejecución del proyecto, salvo que se hubiese adoptado una medida cautelar de suspensión) o en el caso de que otras autorizaciones que requiera el proyecto sean recurridas o anuladas.
- c) Que el procedimiento cuente con sentencia judicial firme implica que, en la medida en que se interponga un ulterior recurso judicial contra la primera sentencia que se dicte, la DIA mantendrá su vigencia en

---

<sup>120</sup> Art. 108 LPAC.

suspensio.<sup>121</sup> Ahora bien, a pesar de que la LMEA ha suprimido la posibilidad de “prorrogar” su vigencia, esta previsión puede verse superada por cambios ambientales (o de los conocimientos de la ciencia) que exijan una nueva DIA debido al lapso transcurrido por causa de los procedimientos judiciales hasta que se alcance una sentencia firme.

## **X. EIA DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS QUE PUE DAN AFECTAR A ESPACIOS DE LA RED NATURA 2000**

64. En apartados anteriores se ha hecho mención de algunos problemas que suscita la LMEA respecto de su adecuación a la DH.<sup>122</sup> La Disposición adicional séptima ha sido objeto de modificación en un par de aspectos. Sin embargo, se mantiene en lo relativo que se lleve a cabo “una adecuada evaluación”, conforme a lo dispuesto en la LPNB. Esto implica que el legislador mantenga alguna incorrección como decir que la evaluación de dichos planes y proyectos se “someterá a una adecuada evaluación”, aunque la LEA añade que la EIA “dentro de los procedimientos previstos *en la presente ley*”.<sup>123</sup>

65. Aunque no es objeto de este comentario analizar el sentido y amplitud del art. 6.3 DH, es conveniente recordar lo dicho por el TJUE respecto de la relación entre la Directiva 2011/92 (EIA) y la DH, en el sentido de que, dado que la definición de “proyecto” en la primera directiva es más restrictiva que la resultante de la DH, si a una actividad se le aplica la Directiva de EIA, debe aplicársele, con mayor motivo, la DH. Por tanto, si una actividad se considera proyecto, en el sentido de la Directiva de EIA, puede ser un “proyecto” en el sentido de la DH. No obstante, el mero hecho de que una actividad no pueda clasificarse como proyecto, en el sentido de la Directiva de EIA, no basta, por sí solo, para deducir de ello que no se le pueda aplicar el concepto de proyecto en el sentido de la DH.<sup>124</sup>

66. La modificación del texto de la Disposición adicional séptima LEA radica en las previsiones que se añaden a la misma y que tienen que ver con la acreditación de que un proyecto o un plan tiene a) relación directa con la gestión de un lugar Natura 2000 o b) que no es susceptible de causar efectos adversos en el mismo. Estas previsiones toman como referencia el tenor del

<sup>121</sup> Art. 43 (cuarto párrafo).

<sup>122</sup> Epígrafe IV.2.

<sup>123</sup> Disposición adicional séptima, apt. 1, cursiva añadida.

<sup>124</sup> Asuntos acumulados C-293/17 y C-294/17, *supra* nota 32, apts. 65-66.

art. 6.3 DH, por el que “[c]ualquier plan 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 los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar”.<sup>125</sup>

- a) En el primer supuesto, la LMEA señala que para acreditar que un plan, programa o proyecto “tiene relación directa” con la gestión de un espacio Red Natura 2000 o es necesario para su gestión, el promotor puede señalar el correspondiente apartado del plan de gestión en el que conste dicha circunstancia, o bien solicitar informe al órgano competente para la gestión de dicho espacio.
- b) Para acreditar que un plan, programa o proyecto no es susceptible de causar efectos adversos apreciables sobre un espacio Red Natura 2000, el promotor puede señalar el correspondiente apartado del plan de gestión en el que conste expresamente, “como actividad permitida”, el objeto de dicho plan, programa o proyecto, o bien solicitar informe al órgano competente para la gestión de dicho espacio.
- c) La LMEA concluye que, en los supuestos anteriores, “no será necesario someter el plan, programa o proyecto a evaluación ambiental”.

67. Puesto que la LMEA ha establecido dos causas de exclusión de EIA, por referencia a 1) la gestión directa o necesaria y 2) la ausencia de efectos, es preciso analizarlas de manera estricta, siguiendo la pauta que marca el TJUE en estos casos. La adecuación a la gestión de un lugar Natura 2000 no es nominal, esto es, no basta con que así se declare en un plan de gestión, sino que, por el contrario, debe examinarse desde una perspectiva material. Como ha reiterado el TJUE, de acuerdo con el principio de cautela, la posibilidad de que un plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate 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.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Cursiva añadida.

<sup>126</sup> Asunto C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee y Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECLI:EU:C:2004:482, apts. 43 y 44; asunto C-258/11, *Sweetman v. An Bord Pleanála*, ECLI:EU:C:2013:220, apt. 28.

68. El hecho de que un plan tenga relación directa con la gestión de un lugar Natura 2000 no implica que todo el mismo quede necesariamente exento de EIA (y, por tanto, los eventuales planes o proyectos a los que se refiera). En efecto, un plan de gestión puede recoger una variedad de actuaciones que no tengan tal relación “directa”, que es el adjetivo calificativo que emplea la DH para evitar que, por esta vía, escapen de EIA planes o proyectos que carezcan de tal vinculación (v.g., un plan de abastecimiento de agua o de mejora de unas pistas para el transporte de ganado o por motivos de seguridad de las personas).<sup>127</sup> A este respecto, resulta conveniente recordar algunos aspectos de la jurisprudencia del TJUE sobre la cuestión de la relación directa.

- a) En un asunto contra Francia el TJUE examinó la compatibilidad de unos acuerdos previstos con usuarios de determinadas superficies situadas en zonas Natura 2000, que comprendían un conjunto de compromisos de conformidad con directrices y medidas definidas en un documento de objetivos, referidas al mantenimiento de los hábitats naturales y las especies que hubiesen motivado la creación de la correspondiente zona. Sin embargo, para el TJUE, no era posible excluir que las obras, trabajos o adaptaciones previstos en los citados contratos, aun cuando tuviesen como finalidad la conservación o el restablecimiento de un espacio, no estuviesen relacionados directamente con la gestión de éste ni resultasen necesarios para ésta, por lo que era preciso sujetarlos al art. 6.3 DH.<sup>128</sup>
- b) En otro asunto contra Bélgica, el TJUE declaró que este Estado miembro había establecido un régimen de declaración que eximía a algunas actividades e instalaciones, con carácter general, de la obligación de evaluar sus repercusiones sobre un lugar incluido en la red Natura 2000, presuponiendo que los planes o proyectos sometidos a ese régimen de declaración no podían afectar de forma apreciable a un lugar protegido. La importancia de este asunto radicó en las apreciaciones generales que llevó a cabo el TJUE, en el sentido de que cuando un Estado miembro establecía un régimen de declaración, que no preveía la apreciación del riesgo en función “concretamente de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar”, le correspondía demostrar que las disposiciones adoptadas permitían excluir, sobre la base de datos objetivos,

<sup>127</sup> Como señala la Comisión, “[l]a expresión «sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma» significa que puede ser preciso someter a evaluación un elemento que, dentro de un plan o proyecto que incluye entre sus objetivos la gestión de la conservación, es ajeno a la conservación”. *Gestión de espacios Natura 2000 Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats*, apt. 4.3.3, cursiva en el original.

<sup>128</sup> Asunto C-241/08, *Comisión v. Francia*, ECLI:EU:C:2010:114, apts. 51.

que cualquier plan o proyecto sometido a ese régimen de declaración afectase a un lugar Natura 2000.<sup>129</sup>

69. La exención que prevé la LMEA tiene como fundamento el plan de gestión del lugar (por tanto, no otro) en el que conste dicha circunstancia, esto es que el plan señale que dicho plan o proyecto se enmarca en dicha gestión. Alternativamente, la LMEA permite que se pueda solicitar, al órgano de gestión, que informe sobre esta circunstancia. En ambos casos, la propia dicción de la LMEA, pero sobre todo la jurisprudencia del TJUE, exigen que expresamente se declare en el plan de gestión que esas actuaciones tienen esa relación directa, sin que, como ya se ha indicado, por el hecho de estar “cobijadas” en él aquellas gocen de tal naturaleza. El fundamento de lo que aquí se señala radica en que el art. 6.3 DH exige la EIA de “[c]ualquier plan o proyecto”-

70. Por otra parte, la Disposición adicional séptima vincula la ausencia de efectos adversos apreciables con el hecho de que tal plan o proyecto conste expresamente, como “actividad permitida” en el plan de gestión. Sin embargo, esta causa es (todavía más) cuestionable que la anterior, esto es a) tiene que haber una relación directa con la gestión sin que una declaración nominal al respecto resulte suficiente), con la añadida b) de que el hecho de que sea permitida no constituye, *per se*, una exención del requisito de evaluación. Hay que recordar en este punto que la DH, a diferencia de la Directiva de evaluación de proyectos, no hace mención del requisito de sujeción a una autorización.<sup>130</sup> El hecho de que un proyecto no precise de este título de intervención no puede excluirlo de evaluación (lo que es de aplicación al caso de actividades sujetas a comunicación o declaración responsable). De ahí que el TJUE se haya manifestado en contra de las exclusiones con fundamento en la escasa cuantía económica de un proyecto, en el hecho de que no precise de autorización o porque quede sujeto a inspección.<sup>131</sup>

71. En resumen, el primer supuesto que contempla la Disposición adicional séptima constituye solo una presunción *iuris tantum*, que puede ser combatida en sede judicial, y el segundo no impide que la actividad deba sujetarse al requisito de evaluación de la DH.

<sup>129</sup> Asunto C-538/09, *Comisión v. Bélgica*, ECLI:EU:C:2011:349, apts. 52-53.

<sup>130</sup> Art. 2.1.

<sup>131</sup> Véase el asunto C-98/03, *Comisión v. Alemania*, ECLI:EU:C:2006:3, apt. 44.

## XI. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

72. La LMEA lleva a cabo, en algunos casos de manera “quirúrgica”, una modificación de la LEA con la finalidad de adaptarse a los requisitos de la Directiva 2014/52. Si bien estas reformas han insertado en la legislación en vigor requisitos que se pueden considerar positivos, que ya provienen de la Directiva (v.g., la plasmación de que se cuenta con conocimientos suficientes o la debida calidad de los estudios de impacto ambiental), en otros supuestos, sin embargo, la nueva ley introduce elementos discutibles que chocan con requisitos básicos de la Directiva de evaluación de impacto ambiental y de otras normas ambientales, como puede ser la DH. Flota sobre la LEA la concepción de la EIA como “instrumental”, aspecto que se ha recalcado con la LMEA (v.g., con la debilitación de la DIA). Todo lo anterior plantea otra reflexión, cual es la falta de adaptación estricta al régimen jurídico de la EIA de proyectos, a pesar de que hayan transcurrido ya más de 30 años de la aprobación de la Directiva de 1985.

*Tabla 4. Anexo III (Criterios mencionados en el artículo 47.2 para determinar si un proyecto del anexo II debe someterse a evaluación de impacto ambiental ordinaria)*

LEA (versión original)	LMEA
1. Características de los proyectos: Las características de los proyectos deberán considerarse, en particular, desde el punto de vista de:	Idem
a) El tamaño del proyecto.	a) <i>Las dimensiones y el diseño del conjunto del proyecto.</i>
b) La acumulación con otros proyectos.	b) <i>La acumulación con otros proyectos, existentes y/o aprobados.</i>
c) La utilización de recursos naturales.	c) <i>La utilización de recursos naturales, en particular la tierra, el suelo, el agua y la biodiversidad.</i>
d) La generación de residuos.	d) <i>La generación de residuos.</i>
e) Contaminación y otros inconvenientes.	e) <i>La contaminación y otras perturbaciones.</i>
f) El riesgo de accidentes, considerando en particular las sustancias y las tecnologías utilizadas.	f) <i>Los riesgos de accidentes graves y/o catástrofes relevantes para el proyecto en cuestión, incluidos los provocados por el cambio climático, de conformidad con los conocimientos científicos.</i>
	g) <i>Los riesgos para la salud humana (por</i>

	<i>ejemplo debido a la contaminación del agua, del aire, o la contaminación electromagnética).</i>
2. Ubicación de los proyectos: La sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas que puedan verse afectadas por los proyectos deberá considerarse teniendo en cuenta los principios de sostenibilidad, en particular:	Idem
a) El uso existente del suelo.	a) El uso <i>presente y aprobado del suelo.</i>
b) La abundancia relativa, calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales del área.	b) La abundancia relativa, <i>la disponibilidad</i> , la calidad y la capacidad regenerativa de los recursos naturales <i>de la zona y su subsuelo (incluidos el suelo, la tierra, el agua y la biodiversidad).</i>
c) La capacidad de carga del medio natural, con especial atención a las áreas siguientes:	c) La capacidad de <i>absorción del medio natural</i> , con especial atención a las áreas siguientes:
1.º Humedales.	1.º Humedales, <i>zonas ribereñas, desembocaduras de ríos.</i>
2.º Zonas costeras.	2.º Zonas costeras y <i>medio marino.</i>
3.º Áreas de montaña y de bosque.	Idem
4.º Reservas naturales y parques.	Idem
5.º Áreas clasificadas o protegidas por la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas; lugares Red Natura 2000.	Idem
6.º Áreas en las que se han rebasado ya los objetivos de calidad medioambiental establecidos en la legislación comunitaria.	6.º Áreas en las que se han rebasado ya los objetivos de calidad medioambiental establecidos <i>en la legislación aplicable, y pertinentes para el proyecto, o en las que se considere que se ha producido un incumplimiento de dichas normas de calidad medioambientales.</i>
7.º Áreas de gran densidad demográfica.	Idem
8.º Paisajes con significación histórica, cultural y/o arqueológica.	8.º Paisajes y <i>lugares</i> con significación histórica, cultural y/o arqueológica.
9.º Áreas con potencial afección al	Idem

patrimonio cultural.	
3. Características del potencial impacto: Los potenciales efectos significativos de los proyectos deben considerarse en relación con los criterios establecidos en los anteriores apartados 1 y 2, y teniendo presente en particular:	3. Características del potencial impacto: Los potenciales efectos significativos de los proyectos en el medio ambiente, deben considerarse en relación con los criterios establecidos en los apartados 1 y 2, <i>y teniendo presente el impacto del proyecto sobre los factores señalados en el artículo 45, apartado 1.e), teniendo en cuenta:</i>
a) La extensión del impacto (área geográfica y tamaño de la población afectada).	a) La magnitud y el <i>alcance espacial</i> del impacto (por ejemplo, área geográfica y tamaño de la población que pueda verse afectada).
b) El carácter transfronterizo del impacto.	c) El carácter transfronterizo del impacto.
c) La magnitud y complejidad del impacto.	a) La magnitud y el alcance espacial del impacto (por ejemplo, área geográfica y tamaño de la población que pueda verse afectada). d) La <i>intensidad</i> y complejidad del impacto.
d) La probabilidad del impacto.	Idem
e) La duración, frecuencia y reversibilidad del impacto.	f) El <i>inicio previsto</i> y duración, frecuencia y reversibilidad del impacto.
	g) <i>La acumulación del impacto con los impactos de otros proyectos existentes y/o aprobados.</i>
	h) <i>La posibilidad de reducir el impacto de manera eficaz.</i>

# COMENTARIOS

**Danilo Vicente García Cáceres**  
**Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa**

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de febrero de 2019*

## **“HACIA LA ECONOMÍA CIRCULAR. ASPECTOS DESTACADOS DE LA LEY FORAL 14/2018, DE RESIDUOS Y SU FISCALIDAD”**

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

**Fecha de recepción:** 01/ 02/ 2019

**Fecha de aceptación:** 01/ 02/ 2019

**Sumario:**

- I. El problema de los residuos**
- II. Características de la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad**
- III. Aspectos más destacados de la Ley Foral de Residuos y su fiscalidad**
- IV. Conclusión**

### **I. EL PROBLEMA DE LOS RESIDUOS**

En el presente artículo, de manera sucinta trataré de exponer brevemente algunos, no todos, aspectos que considero más significativos sobre la reciente Ley Foral 14/2018, de residuos y su fiscalidad para Navarra, con la que se pretende avanzar hacia la sociedad del reciclado de alta calidad y en definitiva hacia los objetivos de una economía circular.

Es necesario recordar una vez más que hablamos de residuos, un problema ambiental de nuestra sociedad de desarrollo basada en el productivismo, en el desarrollismo, en la cultura de la megamáquina, de la utilización efímera de los productos y en el “comprar, tirar, comprar”. Como señala el Papa en su Encíclica *Laudato si* “sobre el cuidado de la Casa común” “(...) una minoría se cree con el derecho de consumir en una proporción que sería imposible generalizar, porque el planeta no podría ni siquiera contener los residuos de semejante consumo” (#50). “El hecho de

*reutilizar algo en lugar de desecharlo rápidamente, a partir de profundas motivaciones, puede ser un acto de amor que exprese nuestra propia dignidad.” (#211 in fine)*

Ante este problema planetario, late con fuerza el principio de pensar global, actuar local, principio básico del Derecho ambiental sabiendo que uno de los objetivos del PNUMA de la ONU dentro de los denominados Objetivos del Milenio, hace referencia a poner fin a los vertederos incontrolados y lograr una gestión respetuosa con el medio ambiente de los residuos, así como reducir su generación a través de la prevención.

El Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión “*Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE Informe de ESPAÑA*” que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados” de 3 de febrero de 2017, destaca que convertir los residuos en un recurso requiere:

- La plena aplicación de la legislación de la UE en materia de residuos, incluida la jerarquía de residuos; la necesidad de garantizar la recogida selectiva de residuos; los objetivos de desvío de residuos de los vertederos, etc.
- Reducir la producción de residuos per cápita y la generación de residuos en términos absolutos.
- Limitar la recuperación de la energía a los materiales no reciclables y eliminar gradualmente el vertido de residuos reciclables o recuperables.

Hacia estos objetivos debe ir toda política ya sea comunitaria, estatal, autonómica o local en materia de residuos y hacia estos objetivos se encamina la Ley Foral de residuos.

En consonancia con lo señalado, en febrero de 2018, el entonces Ministerio de Medio Ambiente (actual Ministerio de Transición Ecológica) hizo pública la Estrategia Española de Economía Circular con una serie de objetivos a partir de los cuales deben derivarse las actuaciones específicas que integrarán los correspondientes planes de acción, destacando entre ellas, el “*Favorecer la aplicación efectiva del principio de jerarquía de los residuos, promoviendo la prevención de su*

*generación, fomentando la reutilización, fortaleciendo el reciclado y favoreciendo su trazabilidad.”*

Lamentablemente, aún estamos lejos. La Comisión ya ha enviado el pasado mes de noviembre de 2018 al Gobierno de España un dictamen motivado por la existencia de vertederos ilegales pendientes de cierre, sellado y regeneración. Previsiblemente la Comisión tomará una vez más la decisión de llevar a España ante el TJUE lo que conllevaría una nueva condena por incumplimiento.

Por tanto, vemos claramente como la vulnerabilidad del medio ambiente, de los parámetros fundamentales de la biosfera, ante la gestión inadecuada de los residuos es un problema de primera magnitud.

## II. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY FORAL DE RESIDUOS Y SU FISCALIDAD

En primer lugar, diré que la reciente Ley Foral 14/2018, de residuos y su fiscalidad, es una ley novedosa y también ambiciosa, que apuesta decididamente por unos ambiciosos objetivos en un ámbito temporal corto. Como es sabido, esta Ley deriva del mandato que el propio Gobierno foral se autoimpuso en el propio Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Navarra (2017-27), aprobado un año antes y en el que se apuesta decididamente por determinadas alternativas de gestión, a diferencia del Plan anterior que fue anulado por el TSJN a raíz de la falta de concreción en la ubicación de la planta de tratamiento principal que no era otra que una incineradora.

En segundo lugar, es una Ley deseada. Ya el profesor Alenza García venía denunciando la orfandad legislativa de los residuos en Navarra, si bien no se trata de una ley que regule *in totum* el régimen jurídico de los residuos dado que contiene varias referencias a la exhaustiva ley estatal LRSC 22/2011. Aquí el legislador foral ha huido de la reproducción literal de los preceptos contenidos en la legislación básica algo que sí hacen muchas leyes autonómicas. Las opciones del legislador autonómico son varias y creo que esta ha sido buena. Así en lo que se refiere a los principios, a las competencias (con matizaciones) y a las técnicas de intervención (autorización, comunicación previa) sobre actividades de producción y gestión se ha remitido en bloque a la LRSC, optándose principalmente por el ejercicio de cierto desarrollo legislativo y sobre todo de normas adicionales de protección no exentas tampoco de posibles problemas a futuro.

En tercer lugar se trata de una Ley participativa, como también lo fue el Plan del que dimana, una Ley en la que el Gobierno y la Administración foral ha abierto períodos de discusión, alegaciones y aportación del público interesado y del público en general. El resultado ha sido abrumador dado que el tema de los residuos, como se ha visto, despierta no pocas sensibilidades, especialmente a nivel local por la competencia de los EELL en la recogida y gestión de los residuos domésticos y comerciales, así como en otros grupos y colectivos.

Por último, a mi juicio, ha sido una Ley valiente adelantando determinadas prohibiciones (a las que se ha sumado el proyecto de las Islas Baleares) respecto al empleo de determinados envases y plásticos que posteriormente ha asumido la UE con la inminente aprobación de normas tendentes a eliminar determinados envases y acabar con la plaga del plástico y los microplásticos presentes ya hasta en nuestro torrente sanguíneo al haberse incorporado de manera clara en nuestra cadena trófica.

Es una Ley que entre sus objetivos también cita, además de los objetivos de jerarquía de gestión y economía circular, el cambio climático con un modelo de gestión de residuos con menor emisión de GEI, además de fomentar la prevención, la reutilización y el reciclado a través de la recogida selectiva fomentando a la vez una verdadera economía circular.

La Ley no es extensa, dado que como se ha dicho no reproduce la LRSC. Se estructura en diez títulos, 78 artículos y varias disposiciones.

### **III. ASPECTOS MÁS DESTACADOS DE LA LEY FORAL DE RESIDUOS Y SU FISCALIDAD**

En este breve artículo, me gustaría por tanto destacar algunos aspectos de la Ley Foral, de manera telegráfica y también jurídicamente.

**PRIMERO.-** En los dos primeros títulos se establece su ámbito, principios y competencias, así como la planificación en materia de residuos. Se remite a lo establecido en la LRSC en materia de principios, se detallan las competencias forales y locales, y se desarrolla más pormenorizadamente lo relativo al Plan de residuos. En concreto, el contenido del Plan, procedimiento, vigencia, revisión, seguimiento, control y los planes locales de residuos. Nada que objetar, deja claro el procedimiento y qué deberán contener los futuros planes forales de prevención y gestión de residuos, así

como sus modificaciones. Es curioso que la Ley haya derivado en cierto modo del Plan y ahora regule exhaustivamente éste.

**SEGUNDO.-** Se crea la figura del Ente Público de Residuos de Navarra.

Con este Ente se pretende una “gobernanza compartida y coordinada” entre Gobierno de Navarra y las Entidades Locales con el objetivo de coordinar la gestión de servicios en materia de residuos.

Se trata de la primera cuestión irresuelta de la Ley, ya que estamos ante un Ente que aún no ha sido creado, dada la indefinición en la que incurre. Sabemos que al ser un ente público no será una empresa pública, pero a partir de ahí, lo que sí establece la Ley es que será participado por las EELL de Navarra y por la Administración de la CFN. Su adscripción es voluntaria lo cual puede ser un problema si no se adhirieran todas EELL, ello haría difícil la coordinación que aparece como su principal función.

El propio Consejo de Navarra en su dictamen 10/2018, de 26 de marzo sobre el proyecto de ley señala que *“hubiera sido deseable que se hubiera avanzado más acerca de la naturaleza jurídica del Ente público de residuos de Navarra, así como la autoridad que lo vaya a crear y el procedimiento a seguir de sus normas reguladoras”*.

Para hacer atractivo el nuevo ente a todas las EELL (hasta ahora el Consorcio lo era para todas excepto para la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona), se prevé expresamente que en su órgano de decisión tendrán presencia mayoritaria las entidades locales competentes. No se ha querido que sea el Gobierno de Navarra, lo cual a mi juicio empece las necesarias competencias de coordinación que tiene, algo que puede plantear problemas para tomar decisiones importantes en función de las mayorías que se fijen a la hora de tomar decisiones y de las cuotas de participación que se asignen a cada uno de los EELL participantes.

Mientras tanto, la DT1<sup>a</sup> de la Ley señala que en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley foral, el Gobierno de Navarra promoverá la creación del Ente Público de Residuos y la consiguiente disolución del Consorcio para el tratamiento de los residuos urbanos de Navarra. Hasta que el Ente no sea creado, el actual Consorcio para el tratamiento de los residuos urbanos de Navarra asume las funciones que la ley foral atribuye al citado Ente en relación con la gestión del impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos, con la consulta preceptiva para el reparto del Fondo.

No obstante, vencido el plazo, su creación es inminente. La recientísima reforma de la Ley Foral de Administración Local de Navarra aprobada por el Parlamento Foral el pasado 31 de enero, ha introducido la figura de las Mancomunidades de Planificación General, entes públicos creados con el fin de coordinar la prestación de servicios de competencia local que la legislación les atribuya, residuos entre otros. Estas Mancomunidades estarán integradas por la Administración de la Comunidad Foral, las Comarcas que crea la reforma de la LFAL y los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes y superior si así lo solicitan éstos.

Esta parece ser que será la forma del Ente Público de Residuos de Navarra que ejercerá la muchas e importantes funciones que el artículo 16 LFR le atribuye, y por destacar una sobre todas, la autoliquidación e ingreso del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero que corresponda a las entidades locales, así como de la distribución de su importe entre estas en función de la calidad y cantidad de los residuos entregados por cada una de ellas.

**TERCERO.-** La creación del impuesto sobre el vertido y la incineración.

Medida estrella, con la que se trata de hacer efectivo el principio de quien contamina paga y cuyo objetivo es recaudar lo menos posible porque, gravándose el vertido, ello supondría que se va en el buen camino de la sociedad del reciclado o la economía circular y el ansiado vertido cero.

Se trata de un impuesto indirecto, de naturaleza real y extrafiscal. Una medida que no es nueva. Una medida que el actual PGRN y su predecesor anulado por el TSJ de Navarra ya preveían como objetivo principal.

Para la implementación de esta medida, recientemente, se ha aprobado la Orden Foral 103/2018, de 25 de julio, por parte del Consejero de Hacienda, por la que se aprueba el modelo 366 de autoliquidación del “Impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos” y la repercusión en factura del mencionado impuesto.

Se trata de un tributo que grava el vertido y la incineración en instalaciones de la CFN con una finalidad desincentivadora de estas formas de gestión en aras a lograr la jerarquía en la gestión de residuos. Es compatible con las tasas municipales, de hecho, el sujeto pasivo en materia de residuos domésticos y comerciales van a ser los municipios que repercutirán en buena medida vía

tasa el impuesto de vertido. Por otro lado, los sectores industriales que vierten sus residuos, tendrán que adoptar las medidas oportunas para optar por otras formas de gestión si no quieren encarecer su proceso productivo.

Es un tributo finalista, destinado al Fondo de residuos que deberá destinarse a la realización de los fines previstos en la propia Ley y que se detallan en el artículo 43 LFR con el fin de alcanzar los objetivos de prevención, reutilización, reciclado de alta calidad, sensibilización, educación y formación, mejora de los sistemas de recogida selectiva o el establecimiento de pago por generación.

Justificación del Impuesto sobre el vertido.

Para lograr estos objetivos citados, además de la concienciación ciudadana, de la apuesta decidida por medidas positivas en aras a lograr una recogida selectiva de los diferentes flujos de residuos que posibiliten su reutilización o reciclado de alta calidad, otro de los elementos fundamentales es el establecimiento de medidas disuasorias como los impuestos sobre la eliminación mediante vertido o incineración.

El mismo Documento de la Comisión antes citado sobre España y su cumplimiento de la normativa ambiental comunitaria pone de relieve que en España los ingresos de la fiscalidad medioambiental como porcentaje del PIB están entre los más bajos de la UE, señalando que el establecimiento de impuestos ambientales *“Se trata de un aspecto fundamental, ya que gravar la contaminación y el uso de los recursos aportaría ingresos adicionales y, al mismo tiempo, contribuiría a desincentivar actividades que puedan suponer un mayor coste en el futuro en lo que a limpieza, gastos sanitarios, etc., se refiere. Estos ingresos suplementarios podrían, asimismo, sustituir los recortes en el gasto.”*

No deben sorprendernos las figuras impositivas ambientales que gravan la contaminación, estamos ante una clara manifestación del principio de quien contamina paga, de manera que aquéllos (entidades locales o industrias) que opten por esta forma de gestión de sus residuos deben saber que pagarán más y quién apueste por otras alternativas de gestión, pagará menos. Con ello se incentiva la prevención (generando menos residuos), la reutilización y el reciclado de alta calidad, operaciones exentas de cualquier impuesto ambiental.

Por otro lado, este tipo de impuesto si realmente es ambiental, debe articularse como un tributo finalista, destinándose su recaudación a la protección ambiental y en concreto a la financiación de las medidas encaminadas a hacer efectiva la política y los ambiciosos objetivos de los Planes de residuos

(recogida selectiva, objetivos de reutilización y reciclado, financiación de infraestructuras, sensibilización ciudadana).

El propio Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR, 2016-2022) señala que *“La introducción de instrumentos económicos es una de las herramientas más efectivas para avanzar en estos cambios y aplicar la jerarquía de residuos de forma que se incremente significativamente la prevención, reutilización y reciclado. Entre los instrumentos económicos que pueden ser de gran utilidad se encuentran: - el uso de impuestos al vertido y a la incineración”*.

Estamos ante un impuesto ambiental autonómico propio ya establecido en varias Comunidades Autónomas que desde hace años vienen aplicando impuestos sobre el vertido de residuos, ya sean domésticos, comerciales o industriales, peligrosos o no. Es el caso de Cataluña, Extremadura, Castilla y León, Murcia, Madrid, La Rioja o Cantabria, Comunidades Autónomas en las que su implantación ha sido pacífica y con la que se ha conseguido reducir el vertido y obtener recursos si bien no en todos los casos con un carácter finalista ambiental para la financiación de la política ambiental en materia de residuos.

**CUARTO.-** Las previsiones en relación con el sistema de Depósito-Devolución-Retorno.

Una de las novedades que se han ido predicando de la LFR es su posible apuesta por el sistema de depósito-devolución-retorno (DDR) en materia de envases. No es del todo así, sino que de manera cautelosa y en consonancia con las medidas previstas en el Plan, se prevé la posibilidad de implementación de una manera complementaria a los sistemas integrados de gestión a través de los que se plasma la responsabilidad ampliada del productor en materia de residuos.

Como es bien sabido, de acuerdo con la Directiva de envases, el DDR tiene un carácter voluntario, tal y como se desprende del artículo 31.3 *in fine* LRSC *“La implantación de sistemas de depósito, devolución y retorno de residuos se establecerá con carácter voluntario, con el límite de los supuestos contemplados en el artículo 31.2.d)”*. Ello no obsta al establecimiento de medidas de fomento con los productores para que opten por este sistema.

La Ley Foral de acuerdo con lo previsto en el Plan de Residuos de Navarra contiene referencias a la posibilidad de que el Gobierno de Navarra pueda (*“podrá”*) implementarlo de manera complementaria, como mejora ambiental y de gestión, y haciendo exclusivamente referencia a una serie de supuestos de

hecho de imposición obligatoria que son los mismos que los que se prevén en el artículo 31.2 LRSC.

Así, el artículo 26 LFR “Otros sistemas de gestión” establece que:

*3. El sistema de depósito, devolución y retorno señalado en el apartado anterior se establece como complementario en alguno o algunos de los siguientes supuestos:*

*a) Si se trata de residuos de difícil valorización o eliminación. b) Si se trata de residuos cuya peligrosidad exija el establecimiento de este sistema para garantizar la gestión correcta. c) Cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente. d) Por razones de protección ambiental adicional en virtud de las competencias que, en esta materia, atribuye a la Comunidad Foral de Navarra el artículo 57.c) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra.*

*4. El establecimiento de estos sistemas tiene que justificarse en su viabilidad técnica y económica y atendiendo al conjunto de impactos ambientales y sobre la salud humana, y tiene que garantizar el funcionamiento correcto del mercado.*

Es un artículo que *mutatis mutandis* señala los mismos supuestos que el artículo 31.2d) LRSC, “podrán ser obligados a establecer sistemas de depósito que garanticen la devolución de las cantidades depositadas y el retorno del producto para su reutilización o del residuo para su tratamiento en los casos de residuos de difícil valorización o eliminación, de residuos cuyas características de peligrosidad determinen la necesidad del establecimiento de este sistema para garantizar su correcta gestión, o cuando no se cumplan los objetivos de gestión fijados en la normativa vigente.”

Por consiguiente, lo primero que habrá que analizar es la necesidad y oportunidad en Navarra, estudiar los índices de recogida selectiva mediante contenedor amarillo de envases y residuos de envases para su posterior reciclado de alta calidad, de manera que se pueda afirmar que haya un problema de *littering* estructural o poca concienciación ciudadana que determinara el incumplimiento de los objetivos de gestión fijados cada vez más ambiciosos. Pero esto corresponde valorarlo al propio Gobierno de Navarra y al Ente, así como la conveniencia de estructurar todo este nuevo sistema, con lo que ello supondría desde el punto de vista del coste y de funcionalidad.

Surge en este punto una duda. La LRSC en su artículo 31.3 establece que la competencia corresponde al Consejo de Ministros mediante Real Decreto y sobre esto ya se ha pronunciado el TS en varias sentencias de 15 diciembre de

2016 (SSTS 2634, 2636 y 2367/2016) en relación con el Decreto andaluz de residuos. En este sentido se remarca la competencia del Estado, exigiendo Real Decreto, justificación de su viabilidad técnica y económica, y garantizando el correcto funcionamiento del mercado interior, en definitiva la unidad de mercado.

El hecho de que desde el Estado no se haya implantado o establecido puede plantear algunas dificultades si lo decide hacer alguna Comunidad Autónoma más aún si tenemos en cuenta esta jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se anula varios de sus preceptos y en las que el TS se pronuncia en particular sobre la competencia estatal establecida en el 31.3 párrafo primero.

En nuestros días, se están produciendo a nivel estatal iniciativas o proposiciones de modificación legislativa en el sentido de apostar por el sistema de DDR para determinados flujos de residuos, pero de momento, a la vista de lo señalado, parece complicado que una Comunidad Autónoma por sí sola pueda y con carácter obligatorio imponer este sistema que además la propia LRSC de acuerdo con la propia Directiva de envases y residuos de envases y la LERE 11/1997 (en lo que aún queda vigente, rebajada ahora a rango reglamentario) prevén en cuanto a su voluntariedad y alternatividad del SIGRE opción a la que pueden acogerse los productores y envasadores.

En cualquier caso, como hemos visto, la LFR reproduce los supuestos habilitantes de la LRSC y en ningún caso predica su imposición sino su establecimiento con carácter complementario al SIGRE cuando se den determinados supuestos habilitantes que son los mismos que prevé la LRSC.

En este sentido, el artículo 26 LFR en su apartado 5 en cualquier caso, establece de acuerdo con lo previsto en el PGRN, que *“El Gobierno de Navarra elaborará estudios técnicos y participará en experiencias demostrativas y proyectos piloto que pueda considerar necesarios para el establecimiento de cualquiera de los sistemas de depósito, devolución y retorno.”* En consonancia, en su **Disposición Transitoria Cuarta** señala que el Gobierno de Navarra presentará en el plazo de 2 años los resultados e informes de conclusiones obtenidos a partir de la realización de los estudios técnicos y experiencias demostrativas del sistema de depósito, devolución y retorno, que deberá contar con la participación de las partes implicadas como ayuntamientos, mancomunidades, empresas, fabricantes, consumidores, sindicatos, cadenas de distribución, pequeño comercio, hosteleros y gestores actuales de residuos de envases.

Con ello se trata de fomentar este sistema en determinados sectores y siempre desde la voluntariedad, dado que la obligatoriedad sólo cabría en las excepciones citadas y siempre de manera complementaria.

**QUINTO.-** Recogida selectiva obligatoria de Materia orgánica y establecimiento de ambiciosos objetivos

- **Sobre la materia orgánica, apuesta decidida en materia de residuos domésticos.**

En el objeto de la Ley se cita alcanzar los objetivos de cambio climático, y como es sabido pueden reducirse emisiones de gases de efecto invernadero (CH<sub>4</sub>) mediante la adecuada gestión de la materia orgánica de los residuos municipales (domésticos y comerciales) para su posterior compostaje y con ello reducir las emisiones de vertederos más o menos incontrolados.

En este punto el ambicioso pero realista artículo 20 LFR, establece a partir del 1 de enero de 2022, la obligatoriedad de la recogida selectiva la fracción de materia orgánica de los residuos domésticos y comerciales para toda la población de Navarra, para su compostaje o biometanización con los siguientes objetivos:

- a) 50% en peso para 2020. b) 70% en peso para 2027.

Fijándose a su vez un contenido máximo **de impropios de la fracción orgánica** recogida que no deberán superar

- a) 20% en peso para 2020. b) 15% en peso para 2022. c) 10% en peso para 2027.

Sobre la base de estos ambiciosos objetivos, serán los EELL los que tendrán que ponerse a trabajar con el apoyo del Ente para articular los sistemas más adecuados de recogida y gestión ulterior más adecuados, así como para concienciar a los ciudadanos en la necesaria separación en origen de esta fracción que aún se destina en porcentajes elevados a vertido.

En este sentido, Navarra se adelanta al anteproyecto de Ley de mayo de 2018 de modificación de la LRSC, que finalmente no ha visto la luz, que establecía con carácter obligatorio, la recogida separada de los biorresiduos para destinarlos al compostaje o la digestión anaerobia, antes del 31 de diciembre de 2020 en los municipios de más de cinco mil habitantes de y en el resto de municipios antes del 31 de diciembre de 2023.

- **Sobre la recogida selectiva para la preparación para la reutilización y el reciclado.**

Para el 31 de diciembre de 2027, la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 75% en peso.

- **Sobre el vertido de residuos domésticos y comerciales.**

Para el 1 de enero de 2027, la cantidad de residuos domésticos y comerciales vertidos será como máximo del 25%, en lógica consonancia con la reducción de la materia orgánica a vertido al lograrse los objetivos antes señalados en cuanto a recogida selectiva de la citada fracción.

Para el cumplimiento de todos los ambiciosos objetivos citados, la Disposición Adicional Tercera establece que *“Por parte del Gobierno de Navarra se dotará al departamento competente en materia de medio ambiente de los medios humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de los fines de la presente ley foral.”* Obviamente, el cumplimiento de las leyes ambientales requieren que la Administración competente en cada caso reúna los medios personales, técnicos y materiales necesarios, sino difícilmente podrá implementarse.

Además de los aspectos reseñados la LFR regula algunos aspectos en relación con la declaración de suelos contaminados, los antiguos vertederos y el transporte intraforal de residuos, remitiendo al supraforal al Real Decreto 180/2015, de traslado de residuos.

**SEXTO.-** Prohibiciones, mandatos, obligaciones con el fin de lograr los objetivos.

Quizás lo que vaya a exponer a continuación haya sido lo más mediático. Y es que como decía en el ejercicio de sus facultades de normas adicionales de protección la Comunidad Foral de Navarra ha ido más lejos si bien *a posteriori* algunas de sus medidas han sido ratificadas por la propia UE con la Directiva sobre plásticos.

Así en relación con las bolsas de plástico y anticipándose en su anteproyecto al ulterior Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y que sobre este punto se aprobó:

Desde el pasado 1 de julio de 2018:

- a) Se prohíbe la entrega gratuita a los consumidores de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos, así como en la entrega a domicilio o suministradas en venta online, a excepción de las bolsas de plástico muy ligeras.
- b) Los comerciantes cobrarán una cantidad por cada bolsa de plástico no compostable que proporcionen al consumidor informando a los consumidores de los precios establecidos, exponiéndolos al público en un lugar visible, e informarán anualmente al departamento competente en materia de medio ambiente del destino medioambiental asignado a los importes cobrados por las bolsas de plástico no compostables proporcionadas (responsabilidad social corporativa).

A partir del 1 de enero de 2020: Se prohíbe la entrega de bolsas de plástico al consumidor en los puntos de venta de bienes o productos, así como en la entrega a domicilio o suministradas en venta online, a excepción de las bolsas de plástico compostable que cumplan los requisitos de la norma UNE-EN 13432:2000 o equivalente y estas no podrán ser entregadas o distribuidas de forma gratuita.

**Prohibiciones sobre otros elementos no reciclables para 1 de enero de 2020**, en consonancia con lo aprobado por la UE y también con alguna otra Ley autonómica que se avecina en materia de residuos.

Así, a partir de la mencionada fecha 1 de enero de 2020 queda prohibida la venta de platos, vasos, tazas y bandejas alimentarias desechables de plástico que no entren dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 94/62/CE, relativa a envases y residuos de envases, excepto aquellos que estén constituidos por material biodegradable.

También queda prohibida la venta de productos envasados en monodosis o cápsulas de un solo uso fabricadas con materiales no reciclables, orgánicamente o mecánicamente

Lo cierto es que estas medidas parecen de juguete si se comparan con las que pretende aprobar la UE y particularmente lo que la gran mayoría en el Parlamento Europeo aprobó el pasado 24 de octubre de 2018 con el fin de refrendar y fortalecer el **plan de la Comisión Europea que pretende reducir la contaminación por plásticos de un solo uso.**

*“– Una prohibición para toda la UE de bastoncillos de algodón, pajitas, platos y cubiertos de plástico de un solo uso (con excepciones hasta 2023), removedores para bebidas, palos de globos, plásticos oxo-degradables, y envases y vasos de poliestireno expandido.*

*– Una obligación para los países miembros de la UE de adoptar medidas para lograr una reducción del 25% en el consumo de envases de alimentos y vasos para bebidas.*

*– Una obligación para los países miembros de la UE de reducir en un 50% para 2025 y un 80% para 2030 los residuos de post-consumo de los filtros de productos de tabaco que contienen plástico.*

*– Estrategias de Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP) que incluyan el coste de las limpiezas y medidas de sensibilización.*

*– Estándares y estrategias de RAP para las artes de pesca, así como un objetivo de recolección del 50% y un objetivo de reciclaje del 15% de esas artes para 2025.*

*– La obligación de recolectar por separado el 90% de los envases de bebidas y asegurar que se produzcan con un 35% de contenido reciclado para 2025.*

*– La obligación de evitar el uso de productos químicos peligrosos en la composición de los artículos sanitarios.*

*– La obligación de etiquetar correctamente para informar a los consumidores sobre la presencia de químicos preocupantes en ciertos productos de plástico de un solo uso.”*

En la LFR, la propia Administración se autoimpone, (Administración ejemplarizante) además de la compra pública verde a la que se dedica todo un artículo (pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas deberán tenerlo en cuenta), de las campañas de sensibilización, otros deberes en la LFR ya que favorecerán y fomentarán la prevención de envases y el uso de envases reutilizables.

Centrándose en **el agua** se señala que promoverán la instalación de fuentes de agua potable en los espacios públicos o el uso de agua en envases reutilizables, no se pondrá a la venta agua en botellas de un solo uso, excepto en los centros sanitarios y hospitalarios y que en edificios públicos se instalará y mantendrá operativa una fuente de agua potable de acceso gratuito.

En esta misma línea, en los establecimientos de hostelería y restauración se ofrecerá siempre a los clientes la posibilidad de un recipiente con agua del grifo y los vasos para su consumo, de forma gratuita y complementaria a la oferta del propio establecimiento. Con ello se pretende concienciar a la vez que minimizar la generación de residuos de envases.

Finalmente la LFR establece su **régimen sancionador y de restauración de la legalidad**, con remisión también a la LRSC en cuanto al cuadro de infracciones y sanciones y otras medidas ya consagradas en la Ley Foral 4/2005, de intervención ambiental, como la prestación ambiental sustitutoria, la publicación de las sanciones y el registro de infractores, además de otra novedosa como la destino de las sanciones que pasarán a formar parte del Fondo de residuos, con ello no sólo el impuesto al vertido tendrá carácter finalista, también las sanciones que se impongan en la aplicación de la Ley.

#### IV. CONCLUSIÓN

En resumen estamos ante una buena Ley, con ambiciosos objetivos en consonancia con los principios, la jerarquía de gestión, el propio Plan de residuos y la Estrategia de economía circular, que se complementa como no puede ser de otra manera con la LRSC básica estatal.

Con ella se trata de evitar las causas señaladas por la Comisión de la actual distancia con respecto de los objetivos de la UE en materia de residuos tales como la falta de incentivos para la gestión de los residuos según la jerarquía de residuos; recogida selectiva insuficiente de los residuos; falta de coordinación entre los distintos niveles administrativos; sistemas insuficientes de responsabilidad ampliada del productor (RAP) o gestión insuficiente de los Biorresiduos.

Legislar es fácil, el tiempo dirá si es posible llegar a los objetivos ambiciosos que se plantea de acuerdo con el propio PGRN.

Tiempo al tiempo.

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 25 de febrero de 2019

**“LA REALIDAD EXTRACTIVISTA MINERA EN ECUADOR Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS”**

“THE MINING REALITY IN ECUADOR AND THE GUARANTEE OF THE HUMAN RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES”

**Autor:** Danilo Vicente García Cáceres<sup>1</sup>, Profesor titular de Derecho Internacional Público, Universidad Central de Ecuador. Investigador posdoctoral del programa ERC - *Human Sea* de la Universidad de Nantes, Francia

**Fecha de recepción:** 19/ 11/ 2018

**Fecha de modificación:** 02/ 12/2018

**Fecha de aceptación:** 19/ 12/2018

**Resumen:**

Más de 1,500 manifestantes indígenas marcharon con un mensaje claro en Quito, la capital de Ecuador, el pasado noviembre de 2018: “Detener la minería en o cerca del territorio indígena”. El presente estudio analiza el debate sobre los efectos de la industria extractiva y la garantía de los derechos humanos en torno a las nuevas configuraciones de clase en Ecuador. El rol de las víctimas y de las organizaciones de protección de los derechos humanos en el marco jurídico del sector estratégico minero en Ecuador permite identificar la deuda jurídica del sector minero en este país andino. Finalmente, invita a todos los sectores socio-políticos y económicos a orientar una planificación

---

<sup>1</sup> El autor desea agradecer al programa ERC nº 340770 *Human Sea*: "The development of human activities at sea-What legal Framework? For a new maritime law", acronyme Human Sea, dirigé par le Professeur Patrick Chaumette. Universidad de Nantes, Francia.

adecuada para reducir los impactos ambientales y distribuir de mejor manera la riqueza generada con estricto apego a las normas de derecho internacional.

**Abstract:**

More than 1,500 indigenous protesters marched with a clear message in Quito, the capital of Ecuador, last November 2018: “Stop mining on, or near, indigenous territory”. This study analyzes the debate on the effects of the extractive industry and the guarantee of human rights around new class configurations in Ecuador. The role of victims and organizations that protect human rights in the legal framework of the strategic mining sector in Ecuador makes it possible to identify the regulatory debt of the mining sector in this Andean country. Finally, it invites the socio-political and economic sectors to guide appropriate planning in order to reduce environmental impacts and to better distribute the wealth generated in strict compliance with international law.

**Palabras clave:** Realidad extractivista, minería, Ecuador, derechos humanos, pueblos indígenas

**Keywords:** Extractivism reality, mining, Ecuador, human rights, indigenous peoples

**Sumario:**

**Resumen**

**Abstract**

**Metodología**

1. **Introducción**
2. **Marco jurídico del sector estratégico minero en Ecuador**
  - 2.1. **El contexto jurídico internacional del sector minero en Ecuador**
  - 2.2. **El contexto jurídico nacional y local del sector minero en Ecuador**
3. **La deuda jurídico-social del sector minero en Ecuador**
  - 3.1. **Industrias extractivas mineras y la garantía del derecho indígena en Ecuador**
  - 3.2. **Industrias extractivas mineras y la garantía del derecho ambiental en Ecuador**
4. **Conclusiones**

## 5. Bibliografía

### Summary:

#### Resumen

#### Abstract

#### Methodology

1. Introduction
2. Legal framework of the strategic mining sector in Ecuador
  - 2.1. The international legal context of the mining sector apply to Ecuador
  - 2.2. The national and local legal context of the mining sector in Ecuador
3. The legal-social debt of the mining sector in Ecuador.
  - 3.1. Mining extractive industries and the guarantee of indigenous law in Ecuador
  - 3.2. Mining extractive industries and the guarantee of environmental law in Ecuador
4. Conclusions
5. Bibliography

### METODOLOGÍA:

Durante el desarrollo de este ensayo se aplica el análisis comparativo, la inducción en las diferentes concepciones de la materia y la deducción de los objetivos y fines a alcanzar. El tema en referencia es planteado mediante un análisis continuo, enfocado en la actividad minera desde sus inicios, los procesos aplicables a sus operaciones, la responsabilidad de la administración pública y la incidencia para los pueblos indígenas.

## 1. INTRODUCCIÓN

La actuación de las víctimas y de las organizaciones de protección de los derechos humanos, sumado a las investigaciones académicas de las universidades y centros de investigación en los diferentes niveles, permite un debate constructivista en foros internacionales sobre los efectos de la industria

extractiva en los derechos humanos<sup>2</sup> y sus efectos en las reconfiguraciones sociales en los países Latinoamericanos.

Contribuyendo con ello, el presente estudio se orienta al análisis del marco jurídico del sector estratégico minero en Ecuador (2), haciendo una contextualización jurídica de la legislación internacional, nacional y local del sector minero. De esta manera, contando con el análisis exegético de la relación en materia minera en sus diferentes niveles, se identifica la deuda jurídica sobre este tema en este país andino (3), tanto en lo concerniente a la garantía del derecho indígena, cuanto a la garantía del derecho ambiental. El objetivo es proponer una minería mejor planificada que permita minimizar los impactos negativos sobre los bosques, el agua, el aire y los ecosistemas en general, permitiendo distribuir la riqueza generada con estricto apego a las normas de derecho internacional garantizando los derechos humanos de los pueblos indígenas y de la población en Ecuador en general.

## **2. MARCO JURÍDICO DEL SECTOR ESTRATÉGICO MINERO EN ECUADOR**

Ecuador considera constitucionalmente como uno de sus sectores estratégicos a los recursos naturales no renovables (RNNR)<sup>3</sup>, por lo que, su explotación debe ser minuciosamente reglamentada por las normas internas del Estado, con la finalidad de no vulnerar derechos garantizados por la misma Constitución y por instrumentos de derecho internacional público previamente ratificados por dicho Estado.

En este sentido, en Ecuador la legislación específica sobre el sector estratégico minero registra dos leyes<sup>4</sup> y tres reglamentos<sup>5</sup>, sin embargo, el conjunto de normas jurídicas que intervienen en la regulación y control de las actividades

---

<sup>2</sup> Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales & otros. “El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá”. Grupo de trabajo sobre Minería y derechos humanos en América Latina. Informe presentado a la Comisión interamericana de Derechos Humanos Canadá, 2014 p. 5.

<sup>3</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 313.

<sup>4</sup> Ley de Minería de Ecuador, Registro Oficial (suplemento) N° 517 de jueves 29 de enero de 2009; y la Ley orgánica reformativa a la Ley de Minería. Registro Oficial (segundo suplemento) N° 37 martes 16 de julio de 2013.

<sup>5</sup> a) Reglamento minero, Registro oficial (suplemento) N° 16, lunes 16 de noviembre de 2009; b) Reglamento del régimen especial de pequeña minería y minería artesanal. Decreto ejecutivo n° 120 de 04 de noviembre de 2009; c) Reglamento ambiental de actividades mineras. Acuerdo Ministerial N° 37 del Ministerio del Ambiente del Ecuador Registro Oficial (suplemento) n° 213 de 27 de marzo de 2014.

mineras en este país es considerablemente extenso, compuesto en tres niveles: el nivel internacional, el nivel nacional y el nivel local. Es por ello que, el estudio analiza el contexto jurídico internacional (2.1), seguido por un análisis del contexto jurídico nacional y local del sector minero en Ecuador (2.2).

## 2.1. El contexto jurídico internacional del sector minero en Ecuador

La evolución jurídica internacional sobre la protección de los derechos humanos, se manifiesta a través de importantes declaraciones e instrumentos de derecho internacional, de entre las cuales destacamos los siguientes: la Declaración universal de los derechos humanos, el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas y tribales de 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General en 2007, con el voto favorable de la gran mayoría de los países de América Latina. Además, en materia ambiental, se reitera la importancia de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, sobre el medio ambiente y el desarrollo.

El derecho internacional de los pueblos indígenas, rama especial del derecho internacional de los derechos humanos, prevé un marco jurídico internacional específico para el presente estudio. Todo ello se completa con el derecho ambiental, *rama transversal del derecho*<sup>6</sup> por alcanzar a casi todas sus ramas.

En este tema, es necesario hacer un acápite especial para explicar la manera en que la legislación nacional de Ecuador violó la normativa internacional de los derechos humanos (tratado en el apartado 2.2 siguiente), tal como se evidencia en la Sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador<sup>7</sup> n° 001-10-SIN-CC, Casos N° 0008-09-IN y 0011-09-IN (acumulados), 19 de marzo de 2010<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> PRIEUR M. *Droit de l'environnement*. Ed. Pedone, Paris, 2005.

<sup>7</sup> El propósito de citar desde ya esta sentencia es porque nos ayudará a dilucidar varios temas a ser tratados e lo largo del presente estudio.

<sup>8</sup> "Sentencia 001-10-SIN-CC, de 18 de marzo de 2010. CASO CONSULTA PRELEGISLATIVA-LEY DE MINERÍA Acciones de inconstitucionalidad de acto normativo n° 008-09-IN; 0011-09-IN (acumuladas), promovidas por Marlon René Santi, en calidad de presidente de la Conaie; Carlos Pérez Guartambel, presidente de los sistemas comunitarios de aguas de las parroquias Tarqui y otras de la provincia del Azuay, contra varias disposiciones de la Ley de Minería. Derecho a la consulta previa prelegislativa (artículo 57, numeral 17). Consulta libre, previa e informada (artículo 57, numeral 7). Derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (artículos 56 ss). Derechos del territorio de las comunidades, pueblos y nacionalidades (artículo 57, numeral 4 y artículo 57, numeral 5)". Referencia: PORRAS VELASCO A., y ROMERO LARCO J., Guía de Jurisprudencia constitucional ecuatoriana, Tomo 1. (12) Serie Jurisprudencia Constitucional. Corte Constitucional para el periodo de transición. Quito. 2010.

El proceso de acción de inconstitucionalidad en contra de una serie de normas de la Ley de Minería del Ecuador<sup>9</sup> provocó un debate jurídico internacional respecto de los derechos humanos de los pueblos indígenas<sup>10</sup>, afirmando los accionantes que dichas normas son violatorias de los artículos 3<sup>11</sup>, 10<sup>12</sup>, 12<sup>13</sup>, 14, 32<sup>14</sup>, 57 numeral 17<sup>15</sup>, 71<sup>16</sup>, 133<sup>17</sup>, 313<sup>18</sup>, 318<sup>19</sup> y 425 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>20</sup>. Para este análisis se reitera el artículo 14 de la Constitución:

*“Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay.*

<sup>9</sup> El proceso de acción de inconstitucionalidad referente a los casos N° 0008-09-IN y 0011-09-IN (acumulados), de 19 de marzo de 2010 se orientó contra los artículos 1, 2, 15, 22, 26, 28, 30, 31, 43, 67, 79, 96 y la disposición final segunda de la Ley de Minería del Ecuador.

<sup>10</sup> GALVIS PATINO M., y RAMIREZ RINCON A., *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria.* (31). Fundación para el debido proceso, DPLF. Washington D.C., 2013.

<sup>11</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 3, (ocho deberes primordiales del Estado, entre los cuales se destaca para el presente estudio, el deber n° 7 del Estado, *“Proteger el patrimonio natural y cultural del país”*).

<sup>12</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 10.- “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”.

<sup>13</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 12.- “El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”.

<sup>14</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 32.- “La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir”

<sup>15</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 57, n° 7. “Se reconoce y garantiza la consulta previa, libre e informada como un derechos colectivos de los pueblos indígenas”.

<sup>16</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 71. “... Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza...”.

<sup>17</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 133., el último inciso trata sobre la jerarquía entre las leyes orgánicas y ordinarias.

<sup>18</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 313. “...Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, *los recursos naturales no renovables...*”.

<sup>19</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 318. “...Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley...”.

<sup>20</sup> Constitución de la República del Ecuador, Registro oficial n° 449 de 11 de octubre de 2008.

*Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados”.*

Una de las novedades que trae la Constitución de 2008 y que modificó casi todas las políticas públicas del país andino fue el llamado modelo de “*el Buen Vivir, sumak kawsay*”, que ha decir del Dr. Alberto Acosta, presidente de la Asamblea Constituyente de 2007 encargada de redactar dicha Constitución, “*el Buen Vivir forma parte de una larga búsqueda de alternativas de vida fraguadas en el calor de las luchas de la Humanidad por la emancipación y la vida*”<sup>21</sup>.

También, se resalta la violación de normas de derecho internacional como por ejemplo, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, respecto de las consultas llevadas a cabo en aplicación al mismo Convenio, que deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un “acuerdo” o “lograr el consentimiento” acerca de las medidas propuestas.

*“...al aplicar las disposiciones del Convenio 169, los gobiernos deberán: (a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; (b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; (c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin” (Art. 6).*

El mismo proceso de acción de inconstitucionalidad se enfoca en la violación del artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: “*Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado*”.

---

<sup>21</sup> ACOSTA Alberto. *Construir el Buen Vivir (Sumak Kawsay)*, La Línea de Fuego, Ecuador, enero 2013, p. 1. Se recomienda consultar también: CLICHE Paul, *Le Sumak Kawsay et le Buen Vivir, une alternative au développement?*, revue possibles, publicado el 2 de octubre de 2017. Disponible en línea: <http://redtac.org/possibles/2017/10/02/le-sumak-kawsay-et-le-buen-vivir-une-alternative-au-developpement/>

Finalmente, uno de los impactos socio-ambientales que genera la industria minera en las poblaciones indígenas y sus territorios es el acceso de estos grupos al agua, constitucionalmente declarado en Ecuador “patrimonio estratégico de uso público” (art. 318). Al respecto, la Fase VIII del Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO (2014-2021) retomó este problema de la seguridad hídrica (*water security*), definiéndola en dicho informe como: “la capacidad de una población para garantizar el acceso a una cantidad adecuada de agua de calidad aceptable para mantener la salud humana y del ecosistema sobre una base de cuencas hidrográficas, y para garantizar una protección eficiente de la vida y propiedad contra los peligros relacionados con el agua”<sup>22</sup>. La relación entre el agua y la seguridad debe ubicarse en el contexto de una sociedad internacional cada vez más globalizada e interdependiente<sup>23</sup>.

En esta línea es menester citar la Declaración de Río de 1992, que establece que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”<sup>24</sup>. Este principio hace referencia también a los derechos de acceso en materia ambiental: derecho a la información, a la participación en la toma de decisiones y al acceso a la justicia. Sin embargo, esta declaración, de alcance global, no es de carácter vinculante para los Estados. Frente a ello, el pasado 4 de marzo de 2018, los representantes de 24 países de América Latina y el Caribe (Ecuador incluido) reunidos en San José, Costa Rica, adoptaron el primer acuerdo regional vinculante para proteger estos derechos.

## 2.2. El contexto jurídico nacional y local del sector minero en Ecuador

Dentro del contexto jurídico nacional y local se debe citar imperativamente la Constitución de la República del Ecuador. Este cuerpo jurídico establece que los recursos naturales no renovables (RNNR) pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado y que se priorizará la responsabilidad intergeneracional, la conservación de la naturaleza, el cobro de regalías u otras contribuciones no tributarias y de participaciones empresariales; y se propenderá a minimizar los impactos negativos de carácter ambiental, cultural, social y económico (art. 317). Además, señala que el Estado se reserva el

<sup>22</sup> UNESCO, Programa Hidrológico Internacional, octava fase, “Seguridad hídrica: Respuestas a los desafíos locales, regionales, y mundiales” PHI-VIII, 2014-2021, Doc. IHP/2012/IHP-VIII/1 Rev.

<sup>23</sup> HUICI-SANCHO L., “Water and international security: the conceptual framework”, in Ana M. Badia Martí (dir.), *Agua, recurso natural limitado. Entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 183.

<sup>24</sup> Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Principio 10.

derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos (entre los que se encuentran los RNNR), de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia<sup>25</sup>.

En un nivel jerárquico menor, la Ley de Cámaras de Minería del Ecuador establece la creación de las Cámaras de Minería en las cabeceras cantonales del país, las mismas que se afiliarán en forma obligatoria a la Cámara Nacional de Minería del Ecuador, domiciliada en la ciudad de Quito<sup>26</sup>. De la misma manera, se establece por ley el Sistema Nacional de Contratación Pública<sup>27</sup>, encargado de determinar los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría.

En este sentido, tratándose del tema minero a nivel nacional y local, la Ley de Minería<sup>28</sup> contiene todas las normas que rigen esta actividad en Ecuador; su contenido principal se centra en las competencias de las instituciones, las áreas mineras especiales, las fases mineras, derechos y concesiones mineras, modalidad contractual, directrices para la conservación del medio ambiente y las características de los regímenes especiales (minería artesanal, pequeña minería, materiales de construcción y minerales no metálicos), “... *la Ley de Minería, regula las relaciones del Estado con las empresas mixtas mineras; con las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, públicas, mixtas, privadas y las de éstas entre sí, respecto de la obtención, conservación y extinción de derechos mineros y de la ejecución de actividades mineras*”<sup>29</sup>.

Respecto de los principios y directrices de la política ambiental en Ecuador, el Código orgánico del ambiente<sup>30</sup> recoge los preceptos que establecía anteriormente la Ley de gestión ambiental<sup>31</sup>, allí se establece las obligaciones, las responsabilidades, y los niveles de participación de los sectores público y privado en la gestión ambiental. “*Las disposiciones de este Código regularán los derechos, deberes y garantías ambientales contenidos en la Constitución, así como los instrumentos que fortalecen su ejercicio, los que deberán asegurar la sostenibilidad,*

---

<sup>25</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 313.

<sup>26</sup> Ley de Cámaras de minería del Ecuador, Registro oficial n° 132 de 20 de febrero de 1989.

<sup>27</sup> Ley orgánica del sistema nacional de contratación pública. Registro Oficial n° 395 de 4 de agosto de 2008.

<sup>28</sup> Ley de Minería del Ecuador, Registro Oficial n° 517 de 29 de enero de 2009.

<sup>29</sup> Ley de Minería del Ecuador, Art 2.

<sup>30</sup> Código orgánico del ambiente, Registro Oficial Suplemento 983 de 12 de abril de 2017.

<sup>31</sup> Ley de gestión ambiental (derogada), Registro Oficial n° 418 de 10 de septiembre de 2004.

*conservación, protección y restauración del ambiente, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes sobre la materia que garanticen los mismos fines”<sup>32</sup>.*

Este código amplía la norma constitucional (art. 71) que otorga derechos a la “naturaleza o Pacha-Mama” y la establece como sujeto de derechos. Así pues, señala que los derechos de la naturaleza abarcan el respeto integral de su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, así como la restauración. En dicho sentido, *“para la garantía del ejercicio de sus derechos, en la planificación y el ordenamiento territorial se incorporarán criterios ambientales territoriales en virtud de los ecosistemas. La Autoridad Ambiental Nacional (Ministerio del Ambiente del Ecuador) definirá los criterios ambientales territoriales y desarrollará los lineamientos técnicos sobre los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de la naturaleza”<sup>33</sup>.*

Ahora bien, la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano delimita el contexto jurídico de actuación de la minería en su territorio. En este sentido, el Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD)<sup>34</sup> establece el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

Dos de los temas neurálgicos respecto de la minería en Ecuador son: la seguridad y respeto de la población, y la protección ambiental por parte de las pequeñas empresas mineras, temas en los que se debe tener presente al COOTAD y al Código orgánico del ambiente.

A pesar de existir un reglamento de seguridad minera<sup>35</sup> que establece las normas necesarias para la protección de la vida y salud del recurso humano minero, el país cuenta con varias denuncias de violación a los derechos humanos por falta de medidas de seguridad en esta materia. Complementariamente, el Reglamento de la pequeña minería<sup>36</sup> establece los

<sup>32</sup> Código orgánico del ambiente, Art. 1.

<sup>33</sup> Código orgánico del ambiente, Art. 6.

<sup>34</sup> Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización. Registro Oficial N° 303 de 19 de octubre de 2010.

<sup>35</sup> Reglamento de seguridad minera, Registro Oficial n° 999 de 25 de mayo de 2004.

<sup>36</sup> Reglamento del régimen especial de pequeña minería, registro oficial n° 120 de 16 de noviembre de 2009.

lineamientos generales de fomento y asistencia dentro de los tipos de minería artesanal y pequeña minería.

Por otra parte, el reglamento ambiental<sup>37</sup> contiene las normas técnicas ambientales que regulan en todo el territorio nacional la gestión ambiental en las actividades mineras en todas sus fases: prospección, exploración inicial y avanzada, explotación, beneficio, procesamiento, fundición, refinación, comercialización y cierre de minas<sup>38</sup>. Por lo que se concluye lo siguiente: si existe la legislación pertinente, la norma jurídica que reglamenta con normas técnicas ambientales a las actividades mineras está vigente, lamentablemente, el respeto, el fomento y la voluntad político-jurisdiccional para su aplicación, exigencia y sanción en caso de ser vulneradas, es lo que falta.

### **3. LA DEUDA JURÍDICO-SOCIAL DEL SECTOR MINERO EN ECUADOR**

En Ecuador, la Constitución reconoce a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas la titularidad de los derechos colectivos (Art. 57). El titular de los derechos colectivos es un “sujeto colectivo”, su contenido es la garantía de la igualdad material, su existencia no depende de la acción u omisión del grupo sino de un poder jurídico de actuación autónoma en caso de incumplimiento<sup>39</sup>. Los derechos colectivos garantizan a las colectividades su existencia como grupo y su autonomía frente a otros colectivos, así como frente a otras personas, ya sean integrantes del grupo o no. Sin embargo, la política minera en Ecuador ha sido demasiado cuestionada en cuanto a la garantía de los derechos humanos de estos sujetos colectivos, (3.1), pero también, ha sido cuestionada su respeto a los principios y normas del derecho ambiental (3.2).

#### **3.1. Industrias extractivas mineras y la garantía del derecho indígena en Ecuador**

La visibilidad internacional de las violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas en Ecuador está reflejada proporcionalmente por el incremento de las actividades extractivistas, tal vez como eco de un problema

---

<sup>37</sup> Reglamento ambiental de actividades mineras, registro oficial n° 121 de 16 de noviembre de 2009.

<sup>38</sup> Las fases de las actividades mineras son: prospección, exploración inicial y avanzada, explotación, beneficio, procesamiento, fundición, refinación, comercialización y cierre de minas. Fuente: Ley de Minería del Ecuador, Art. 27.

<sup>39</sup> PORRAS VELASCO A., y ROMERO LARCO J. Ibid., p. 75.

global, ya que con un 28% es la actividad minera el sector industrial que provoca más denuncias y quejas sobre violaciones de derechos humanos en el mundo, tal como lo demostró en 2008 el Prof. John Ruggie en su informe para la Organización de las Naciones Unidas<sup>40</sup>.

Entre los principios y derechos más vulnerados a los pueblos indígenas, por causa de la industria minera en Ecuador, se destaca la violación flagrante al derecho de participación, y al derecho de consulta previa.

La participación ciudadana es el derecho que tienen todas las personas que viven en un territorio, a participar en la gestión pública<sup>41</sup>, es decir, en las decisiones que toma el gobierno. La participación de los pueblos indígenas, se fundamenta en los principios de solidaridad, reciprocidad, y en la “trilogía normativa de la conducta de los pueblos indígenas”, llamados también “principios andinos” que en Ecuador fueron elevados al rango constitucional en 2008, siendo incorporados en la Constitución del mismo año. Esta trilogía está formada por: el AMA QUILLA (no ser holgazán o perezoso), AMA LLULLA (no mentir), AMA SHUA (no robar)<sup>42</sup>.

Es menester indicar que, estos principios andinos, fueron incorporados también en la Constitución de Bolivia en 2009 como principios milenarios y como principios ético-morales de la sociedad plural boliviana<sup>43</sup>. Estos principios también fueron reconocidos por unanimidad de 193 países que aprobaron en la Asamblea de Naciones Unidas la Resolución denominada “*Promoviendo los Servicios Públicos inclusivos y responsables para el desarrollo sostenible*”<sup>44</sup>, que en su parte pertinente resalta lo siguiente:

<sup>40</sup> Fuente: Sistema de difusión electrónica de la ONU. “Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the special representative of the secretary general on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises”. A/hrc/8/5/add.2 23. 7 April, 2008. Disponible en línea: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/128/61/PDF/G0812861.pdf?OpenElement> (revisado el 27 de noviembre de 2018).

<sup>41</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos. Art. 21.

<sup>42</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 97, n° 20. “*Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley: n° 20, Ama quilla, ama llulla, ama shua. No ser ocioso, no mentir, no robar*”.

<sup>43</sup> Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, de 7 de febrero de 2009. Art. 8, n° 1 “*El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suma (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)*”.

<sup>44</sup> Organización de Naciones Unidas, Resolución aprobada por la Asamblea General el 14 de septiembre de 2015, A/RES/69/327.

*“La Asamblea General: Reconoce, en sus contextos específicos, que los pueblos indígenas y las comunidades locales contribuyen de manera positiva a reforzar los compromisos del individuo y de la sociedad en lo que respecta a mejorar la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la administración pública y promover unos servicios públicos inclusivos y responsables para el desarrollo sostenible mediante, entre otros, algunos de sus valores y principios tradicionales, como los principios de ama suwa (no seas ladrón), ama llulla (no seas mentiroso) y ama qhilla (no seas perezoso) de los pueblos andinos, los valores de pitqiksîgautaiññiq (honestidad) y qiksîksrautiqaññiq (respeto hacia los demás) de los inupiat y el valor de tukuki (imparcialidad e incorruptibilidad) de los pies negros, al tiempo que reconoce que los Estados, cualesquiera que sean sus sistemas políticos, económicos y culturales, tienen el deber de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales”<sup>45</sup>.*

De ahí la importancia que en el caso ecuatoriano, los pueblos indígenas sean tomados en cuenta por parte del Estado y las instituciones de su administración pública, en cada una de las etapas de sus diferentes procesos. Más aún, si dichos procesos se desarrollan dentro de los territorios que afecten o pudieren afectar a estos grupos, como por ejemplo: “la minería”, actividad aprobada por las instituciones de la administración pública estatal, que además han reconocido previamente sus obligaciones de respetar y de garantizar los derechos de participación y consulta previa.

Así también, el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, nace como un derecho “hermano” del derecho de participación<sup>46</sup>. Se resalta que, consulta y participación constituyen la piedra angular del Convenio 169 de la O.I.T. No es raro que este Convenio 169 tenga tantas repercusiones en América Latina, una región donde los pueblos indígenas presentan los peores indicadores socioeconómicos y laborales<sup>47</sup>. La consulta previa prevista en el Convenio 169 se refiere principalmente a medidas legislativas y administrativas que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas, y a aquellas relacionadas con la exploración o explotación de recursos minerales o del subsuelo en sus territorios<sup>48</sup>.

En Ecuador una de las limitaciones para efectivizar estos derechos de participación y de consulta es la falta de información adecuada y oportuna, a

<sup>45</sup> Resolución A/RES/69/327, n° 11. p. 4.

<sup>46</sup> VARILLAS G., GARCIA D., FALCONI E., *Participación y consulta*, Ecolex-Programa BioAndes. Quito, 2007, p. 9.

<sup>47</sup> Comunicado oficial s/n, de la O.I.T. de 11 de septiembre de 2011.

<sup>48</sup> O.I.T. *El convenio 169: Pueblos indígenas e inclusión social*, 2011.

pesar que la Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública<sup>49</sup> establece el “principio de publicidad” de la información pública, y que el acceso a la información pública es un derecho de “las personas” que garantiza el Estado, es decir un derecho que tienen “todos”, ecuatorianos o extranjeros, para acceder a la información pública<sup>50</sup>.

Para ello, la Constitución vigente en Ecuador garantiza como un “derecho colectivo” de los pueblos y nacionalidades indígenas varios tipos de consulta que hay que diferenciarlos exegéticamente, como son: la consulta previa, libre e informada<sup>51</sup>; la consulta prelegislativa; y, la consulta ambiental.

Respecto del primer tipo de consulta, el Estado reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, “21 derechos colectivos”, (Art. 57), entre los cuales se resalta, para el presente estudio, el siguiente:

Nº 7, “*La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley*”<sup>52</sup>.

Respecto del segundo tipo de consulta, ella estará dirigida de manera específica a comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades antes de la adopción de una medida legislativa que afecte o pudiere afectar a sus derechos colectivos, de ahí el nombre de “consulta prelegislativa”<sup>53</sup>. Tal como lo ha sentenciado la Corte Constitucional de Ecuador, “*los pronunciamientos de las comunas, comunidades deben referirse a aspectos que puedan afectar de manera objetiva sus derechos colectivos*”<sup>54</sup>.

Respecto del tercer tipo de consulta, denominada consulta ambiental, esta no se constituye como un derecho colectivo, por ende se encuentra orientada

<sup>49</sup> Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública. Registro Oficial (suplemento) n° 337 de 18 de mayo de 2004.

<sup>50</sup> Ley 24, Registro Oficial (suplemento) n° 337, de 2004, Art. 1.

<sup>51</sup> Constitución de la República del Ecuador. Art. 57, n° 7.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 57, n° 17.

<sup>54</sup> Sentencia N° 001-10-SIN-CC, Casos N° 0008-09-IN y 0011-09-IN (acumulados), 19 de marzo de 2010, p. 35.

para toda la comunidad, pero incluye también a los pueblos indígenas, esta consulta se encuentra normada por el artículo 398 de la Constitución:

*“Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley”.*

Ahora bien, en la Sentencia N° 001-10-SIN-CC, de marzo de 2010, la Corte Constitucional de Ecuador decidió lo siguiente: *“Se declara que la consulta prelegislativa es de carácter sustancial y no formal”*. La Corte declaró además la constitucionalidad condicionada de los artículos 15, 28, 31 (inciso segundo) y 59, 87, 88, 90, 100, 101, 103, 104, 105 de la Ley de Minería, referidos a declaratorias de utilidad pública, servidumbres, libertad de prospección, otorgamiento de concesiones mineras, construcciones e instalaciones complementarias generadas a partir de un título de concesión minera y consulta ambiental, mientras se interpreten de una manera particular dicha por la Corte<sup>55</sup>.

La decisión de la Corte Constitucional de Ecuador resalta lo siguiente: *“Son constitucionales los artículos referidos en tanto no se apliquen respecto de los territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. Toda actividad minera, en todas sus fases, que se pretenda realizar en territorios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, a partir de la publicación de la presente Sentencia, deberán someterse al proceso de consulta previa establecida en el artículo 57.7 de la CRE en concordancia con las reglas establecidas por esta Corte, hasta tanto la Asamblea Nacional expida la correspondiente ley”*<sup>56</sup>.

Entonces, ¿qué pasa con los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario?

De acuerdo a la norma constitucional, los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. Para garantizar sus vidas,

<sup>55</sup> Sentencia N° 001-10-SIN-CC, Casos N° 0008-09-IN y 0011-09-IN (acumulados), 19 de marzo de 2010.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos, el Estado (a través de sus órganos e instituciones públicas) “adoptará medidas”, dice la norma constitucional. El mismo artículo 57 de la Constitución señala que la violación de estos derechos constituirá delito de “etnocidio”, que está tipificado en el Código Orgánico Integral Penal del Ecuador (COIP), sancionado con pena privativa de libertad de dieciséis a diecinueve años<sup>57</sup>.

Con todo esto, la principal inquietud es de conocer el tipo de mecanismos adecuados que permitan viabilizar dicha participación. Es decir, ¿qué tipo de actividad es aceptada y quiénes deben ejecutarla?

La anterior ley de gestión ambiental de Ecuador reconocía el derecho a participar en la gestión ambiental, estableciendo diferentes mecanismos tales como: consultas; audiencias públicas; reuniones informativas; centros de información; talleres participativos; medios electrónicos, etc. (sin ningún orden jerárquico por supuesto)<sup>58</sup>, y en caso de no realizarse dicha decisión de la autoridad adolecería de nulidad, así como las actividades que se hayan autorizado con dichas decisiones. Actualmente, con la vigencia del Código Orgánico del Ambiente<sup>59</sup>, se establece que “*la Autoridad Ambiental Competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones a tomar.*”<sup>60</sup>.

Es decir, en la práctica no se descartan los mecanismos utilizados en base al art. 28 de la Ley de gestión ambiental anterior. Sin embargo, el nuevo código prevé que en los mecanismos de participación social se cuente con facilitadores ambientales, los cuales serán evaluados, calificados y registrados en el Sistema Único de Información Ambiental (Art. 184).

La finalidad de la participación de la población es la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables, es decir, deben

<sup>57</sup> Código Orgánico Integral Penal, COIP. Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014. Art. 80. Etnocidio.-“*La persona que, de manera deliberada, generalizada o sistemática, destruya total o parcialmente la identidad cultural de pueblos en aislamiento voluntario, será sancionada con pena privativa de libertad de dieciséis a diecinueve años*”. Concordancias: Constitución de la República del Ecuador, Arts. 21, 57, y Código de la niñez y adolescencia, Arts. 33, 44.

<sup>58</sup> Antigua ley de gestión ambiental del Ecuador, Art. 28. Codificación, Registro Oficial Suplemento 418 de 10 de septiembre de 2004.

<sup>59</sup> Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Registro Oficial Suplemento 983 de 12 de abril de 2017 y en vigencia a partir del 13 de abril de 2018.

<sup>60</sup> Código Orgánico del Ambiente, Art. 184.

realizarse antes de que la decisión final sea tomada por parte del Estado. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la población respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la Autoridad Ambiental Competente (Art 184), esto en la práctica ha sido muy criticado por varios sectores sociales y se acusa reiteradamente a la administración de realizar los procesos de consulta como un requisito más, sin que la opinión resultante incida en su decisión.

De no cumplirse con este requisito, es decir, no haberlo ejecutado o motivado dicha carencia, todas las demás actividades posteriores en el proceso carecerían de validez jurídica, esto pues, haciendo una relación jurídica de la doctrina del “fruto del árbol envenenado”<sup>61</sup>. Sin embargo, otro problema surge en la praxis social al momento de la revalorización de los “mecanismos de participación”, y no es por la aplicación doctrinal de la “atenuación” o “purged taint” de la que nos habla la jurisprudencia norteamericana<sup>62</sup>, sino por el contrario, porque bajo diferentes circunstancias se desarrollan mecanismos de participación limitativos, que restringen la participación y limitan a la autoridad en el diseño de las políticas públicas<sup>63</sup>, por ejemplo: que se establezcan mecanismos de consulta electrónicos donde ni siquiera cuentan con electricidad. Si los mecanismos se desarrollan con bajo nivel de información, o dicha información no es adecuada o simplemente es ineficaz, tampoco se estaría cumpliendo con el mandato legal ya que no se ofrece ningún mecanismo de participación seguro.

### **3.2. Industrias extractivas mineras y la garantía del derecho ambiental en Ecuador**

---

<sup>61</sup> La teoría de "los frutos del árbol envenenado" es una doctrina que hace referencia a las pruebas de un delito obtenidas de manera ilícita, las cuales impedirán posteriormente en el proceso judicial que puedan ser utilizadas en contra de cualquier persona, en el sentido de que cualquier prueba que directa o indirectamente y por cualquier nexo esté viciada, debe ser prueba nula. Referencia: MARTINEZ RODRIGUEZ A., La doctrina del fruto del árbol envenenado. 2015.

<sup>62</sup> La doctrina “purged taint” de la que nos habla la jurisprudencia norteamericana, trata de buscar la diferencia entre el verdadero “fruto del árbol envenenado” y el que no lo es, no tanto porque provenga de árbol diferente, sino porque proviniendo del mismo lo hace en rama tan alejada del núcleo venenoso, que apenas si porta veneno. Referencia: ESCOBAR URIBE C., Reflexiones en torno al Derecho procesal constitucional. Centro Colombiano de derecho procesal constitucional. Bogotá D.C., marzo de 2012, p. 116.

<sup>63</sup> MONTES DEL CASTILLO A., Ecuador contemporáneo: análisis y alternativas actuales. Ediciones de la universidad de Murcia, edit.um. Murcia, 2009, p. 219.

Respecto de las industrias extractivas mineras y la garantía de los derechos humanos, en Ecuador la disyuntiva está en “la necesidad de generar riqueza frente a la obligatoriedad de proteger el ambiente”, sin embargo, el desafío del gobierno nacional del Ecuador y de los gobiernos autónomos descentralizados es el de aprovechar las posibilidades que brinda un mundo global, interconectado e interdependiente, al menos en la teoría.

“Los minerales deben ser explotados en su realidad espacio-tiempo para generar riqueza genuina para las naciones”<sup>64</sup>, por ejemplo: varios conflictos en la región, (desplazamientos y migración en Venezuela, conflictos armados en Colombia, narcotráfico, gobiernos poco estables, etc.) constituyen factores desfavorables para la adopción de una verdadera política minera. Ello genera una asimetría poco aprovechada por los países de la región, lo cual hace que Brasil importe desde los grandes depósitos de Turquía como primer productor mundial<sup>65</sup>, mientras que en la frontera entre Colombia y Brasil existen problemas con la minería de oro, y en Ecuador se acentúa la contaminación ambiental por arsénico<sup>66</sup>, producto de la minería.

La minería metálica en Ecuador se caracteriza por estar relacionada principalmente a minas de oro, dichas minas se encuentran localizadas en su mayoría en las provincias de Azuay, El Oro, Loja, Zamora Chinchipe y Pichincha<sup>67</sup>. Existen diferentes poblaciones con alto riesgo y alto impacto a causa de la minería, especialmente en las poblaciones de Zaruma<sup>68</sup> y Portovelo<sup>69</sup>. Metales como el oro y la plata han sido las fuentes de extracción continua en dichas zonas, a pesar de haber existido dicha extracción desde tiempos de los Incas y luego por los españoles desde aproximadamente 1549, es con la empresa minera estadounidense Southern American Development Company (SADCO) que se obtuvo el control de los principales depósitos de oro en 1897, recuperando, 3.5 millones de onzas de oro y 17 millones de

<sup>64</sup> RICARDO A., Minería y Globalización. Ed. El triunfo. 25 enero 2016. Sección temas clave, disponible en: <http://www.eltribuno.info/mineria-y-globalizacion-n666533>, (revisado el 21 de noviembre de 2018).

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> GEO Amazonia. *Perspectivas del medio ambiente en la amazonia*. (87). PNUMA, ODCA, Universidad del Pacifico. 2006.

<sup>67</sup> ARANIBAR A-M., VILLAS R., Pequeña minería y minería artesanal en Iberoamérica: Conflictos, ordenamientos, soluciones. (114), CETEM, CONACYT, CYTED. Río de Janeiro, 2003.

<sup>68</sup> Zaruma es una ciudad de Ecuador, ubicada en la provincia de El Oro. Cuenta con una población de cerca de 25 mil personas aproximadamente a este día, de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador.

<sup>69</sup> Portovelo es un cantón de la provincia de El Oro. Cuenta con una población de 13 mil habitantes aproximadamente a este día, de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador.

onzas de plata, todo ello hasta 1950 en que el gobierno de Ecuador se hizo cargo de dichas minas<sup>70</sup>.

El alto índice de explotación de los recursos naturales y la constatación del fuerte impacto ambiental de los últimos años motivo que la población adopte una mayor conciencia ambiental. Ello se reflejó jurídicamente y desde el 2008 Ecuador reconoce constitucionalmente a la naturaleza o “Pacha Mama” como sujeto de derechos, así pues: *“La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”*<sup>71</sup>. Para ello, la Constitución establece que toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza, y más aún, esta norma establece que el mismo Estado *“incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”*<sup>72</sup>.

En Ecuador el problema de la minería se lo ha asociado a los problemas ambientales, que se originan en el nivel artesanal y en la pequeña minería, interesándose menos por los problemas socio-ambientales que afectan a los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables de los sectores donde se desarrollan las actividades mineras. La informalidad causa el problema que genera luego una contaminación ambiental; mientras que la pequeña minería genera graves deficiencias de seguridad, discriminación social y económica, conflicto con los sectores formales, eventuales invasiones, y una “ocasional” falta de transparencia en los manejos financieros<sup>73</sup>.

La Ley de Minería del Ecuador prevé que el Ministerio Sectorial estará facultado para declarar la caducidad de las concesiones mineras y permisos en el caso de que sus titulares no hayan dado cumplimiento a las obligaciones indicadas expresamente en dicha ley<sup>74</sup>.

Con la vigencia del nuevo Código orgánico ambiental del Ecuador, se sustituyó el último inciso del artículo 109 de la Ley de Minería por el siguiente: *“No obstante los efectos señalados en los literales precedentes, en caso de declaratoria de caducidad, subsistirá la responsabilidad del ex titular, por daños ambientales que implica*

---

<sup>70</sup> WALDICK L., Minería contaminación y salud en Ecuador. Redacción de la división de comunicaciones del IDRC-CRDI, ADC consulting. Canadá. Abril del 2003.

<sup>71</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 71.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> WIESNER F. W. *Problemas de la Minería*. Diario El Universo, martes 5 de febrero de 2013. Guayaquil. Cartas al director. P. A3.

<sup>74</sup> Ley de Minería del Ecuador, Art. 108.

además la obligación de restauración de los ecosistemas y reparación integral a las personas y comunidades, si hubiera lugar a ello”<sup>75</sup>. Anteriormente se consideraba para este caso únicamente la restauración de ecosistemas y la indemnización a las personas y comunidades.

Así también, se sustituyó el segundo inciso del artículo 115 de la misma Ley de Minería, para que *"la calificación del daño ambiental se efectúe de conformidad con las disposiciones del Código Orgánico del Ambiente"*<sup>76</sup>, por ejemplo: en caso de problemas socio-ambientales relacionados con el tema del agua y su acceso. De esta manera, cuando haya afectación de recursos hídricos a causa de las actividades mineras, la calificación de daño ambiental deberá considerar el pronunciamiento de la “autoridad única del agua”, (otra institución existente en el organismo estatal ecuatoriano).

La importancia de la participación de los pueblos indígenas y en general de todos los ciudadanos en la gestión ambiental radica en las consecuencias directas de dichas decisiones sobre la vida de todos los ciudadanos y de su entorno. Por lo tanto, en materia ambiental la participación ciudadana no solo implica la intervención de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, sino que también permite el control y vigilancia ciudadana sobre las autoridades y funcionarios encargados de garantizar dichos derechos<sup>77</sup>, ello a su vez valida la actuación de la administración pública.

Resaltando las complicaciones socio-ambientales que ha generado este tipo de industria extractiva en los territorios donde se lo ha llevado a cabo y el fuerte impacto para su población, por ejemplo, respecto del acceso de los pueblos indígenas al agua, y considerando que la Constitución del Ecuador establece que *“el agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos...”*, resulta difícil de comprender la lógica estatal a la hora de conceder las concesiones mineras y de su limitado actuar a la hora de constatar los daños ambientales, para esperar si acaso, alguna sanción de ser el caso.

---

<sup>75</sup> Código orgánico del ambiente, disposición reformativa octava.

<sup>76</sup> Código orgánico del ambiente, disposición reformativa novena.

<sup>77</sup> VARILLAS G., GARCIA D., FALCONI E., Ibid, p. 10.

#### 4. CONCLUSIONES

En materia ambiental, la participación es un eje primordial, por su alta relación e impacto entre decisiones gubernamentales y sociedad. Ello permite mantener un adecuado desarrollo de los planes, programas y proyectos públicos, al tiempo que permite la validación continua por parte de la misma población.

La participación y la consulta previa son derechos garantizados por instrumentos internacionales y textos jurídicos nacionales en todos los niveles jerárquicos, por lo que, deben ser garantizados por el Estado a través de mecanismos oportunos, efectivos y adecuados. Estos derechos deben ser respetados y exigidos por “todos”, en todos los ámbitos de la administración pública del Estado, especialmente en la construcción de sus políticas públicas.

En materia de industrias extractivistas y pueblos indígenas, la consulta previa, debe estar precedida de información suficiente y eficaz, pero sobre todo fácilmente accesible, para lograr llegar a un “acuerdo” con el respeto estricto de sus costumbres. Sin embargo, se debe diferenciar los tipos de consulta y la exigencia jurídica para cada una, mintiendo las particularidades de una consulta prelegislativa, con aquellas de la consulta previa, libre e informada, contemplada en el artículo 57, numeral 7, y diferenciando las anteriores de la consulta ambiental del artículo 398 de la Constitución.

Uno de los puntos más importantes a resaltar es la necesidad de contar con mecanismos de participación adecuados, que en la praxis impidan ciertas contradicciones, como por ejemplo: pretender justificar la falta de participación de algunas poblaciones indígenas, alegando su responsabilidad, cuando en realidad los mecanismos utilizados para las consultas no hayan sido ni adecuados para sus medios, ni oportunos. No se puede pretender utilizar medios electrónicos para consultar a pueblos donde el mismo Estado no ha provisto ni siquiera un abastecimiento continuo de electricidad. Tampoco es oportuno, consultar sobre temas que ya han sido decididos en las oficinas de los servicios públicos, pretendiendo únicamente “cumplir” con un requisito legal para validar extemporáneamente ciertas decisiones.

En conclusión, en Ecuador, consolidar la soberanía del Estado sobre el aprovechamiento “responsable” de los recursos mineros, con el uso eficiente de la ciencia y la tecnología y la efectiva participación social, debe ser un imperativo gubernamental y jurídico. Este imperativo debe invitar a los sectores socio-políticos y económicos a orientar una planificación adecuada para reducir los impactos ambientales y distribuir de mejor manera la riqueza.

Ello contribuirá con el cambio de la matriz productiva del Estado, en estricta garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

**Libros, publicaciones colectivas, artículos científicos y contribuciones académicas.**

- ACOSTA A., *Construir el Buen Vivir (Sumak Kawsay)*, La Línea de Fuego, Ecuador, 2013.
- ARANIBAR A-M., VILLAS R., *Pequeña minería y minería artesanal en Iberoamerica: Conflictos, ordenamientos, soluciones*. CETEM, CONACYT, CYTED. Río de Janeiro, 2003.
- CLICHE P., *Le Sumak Kawsay et le Buen Vivir, une alternative au développement?*, Revue Possibles, Octubre 2017.
- ESCOBAR URIBE C., *Reflexiones en torno al Derecho procesal constitucional*. Centro Colombiano de derecho procesal constitucional. Bogotá D.C., marzo de 2012.
- GALVIS PATINO M., y RAMIREZ RINCON A., *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*. Fundación para el debido proceso, DPLF. Washington D.C., 2013.
- GEO Amazonia. *Perspectivas del medio ambiente en la amazonia*. PNUMA, ODCA, Universidad del Pacifico. 2006.
- HUICI-SANCHO L., “Water and international security: the conceptual framework”, in: Ana M. Badia Martí (dir.), *Agua, recurso natural limitado. Entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2018.
- Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales & otros. “El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá”. *Grupo de trabajo sobre Minería y derechos humanos en américa Latina*. Informe presentado a la Comisión interamericana de Derechos Humanos Canadá.
- MARTINEZ RODRIGUEZ A., *La doctrina del fruto del árbol envenenado*. Noticias Jurídicas 2015.
- MONTES DEL CASTILLO A., *Ecuador contemporáneo: análisis y alternativas actuales*. Ediciones de la universidad de Murcia, edit.um. Murcia, 2009.
- Organización Internacional del Trabajo - O.I.T. Comunicado oficial de 11 de septiembre de 2011.

- Organización Internacional del Trabajo - O.I.T. *El convenio 169 : Pueblos indígenas e inclusión social*, 2011.
- PORRAS VELASCO A., y ROMERO LARCO J., *Guía de Jurisprudencia constitucional ecuatoriana, Tomo 1*. Serie Jurisprudencia Constitucional. Corte Constitucional para el periodo de transición. Quito. 2010.
- PRIEUR M. *Droit de l'environnement*. Ed. Pedone, Paris, 2005.
- RICARDO A., *Minería y Globalización*. Ed. El triunfo. 25 enero 2016.
- RUGGIE J. Rapport ACNUDH – ONU. *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*. Report of the special representative of the secretary general on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises,. A/hrc/8/5/add.2 23. 7 April, 2008.
- VARILLAS G., GARCIA D., FALCONI E., *Participación y consulta*, Ecolex-Programa BioAndes. Quito, 2007, p. 9.
- WALDICK L., *Minería contaminación y salud en Ecuador. Redacción de la división de comunicaciones del IDRC-CRDI*, ADC consulting. Canadá. Abril del 2003.
- WIESNER F. W. *Problemas de la Minería*. Diario El Universo, martes 5 de febrero de 2013. Guayaquil. Cartas al director. P. A3.

### **Legislación internacional, nacional y documentos oficiales y jurisdiccionales**

- Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización, del Ecuador - COOTAD. Registro oficial N° 303 de 19 de octubre de 2010.
- Código orgánico del ambiente, del Ecuador, Registro Oficial Suplemento 983 de 12 de abril de 2017.
- Código Orgánico Integral Penal, del Ecuador, COIP. Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014.
- Código de la niñez y adolescencia, del Ecuador, Registro Oficial 737 de 03-ene.-2003.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, 27 de junio de 1989.
- Constitución de la República del Ecuador, Registro oficial n° 449 de 11 de octubre de 2008.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, de 7 de febrero de 2009.

- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el *10 de diciembre de 1948* en su Resolución 217 A (III).
- Declaración de Río de Janeiro *de 1992* sobre el medio ambiente y el desarrollo.
- Documento de la octava fase, Programa Hidrológico Internacional, “*Seguridad hídrica: Respuestas a los desafíos locales, regionales, y mundiales*” UNESCO, PHI-VIII, 2014-2021, Doc. IHP/2012/IHP-VIII/1 Rev.
- Ley de Cámaras de minería del Ecuador, Registro oficial n° 132 de *20 de febrero de 1989*.
- Ley de Minería de Ecuador, Registro oficial (suplemento) N° 517 de *29 de enero de 2009*.
- Ley de gestión ambiental, registro oficial n° 418 de *10 de septiembre de 2004*.
- Ley Orgánica reformativa a la Ley de minería. Registro oficial (segundo suplemento) N° 37, de *16 de julio de 2013*.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro oficial n° 395 de *4 de agosto de 2008*.
- Ley orgánica de transparencia y acceso a la información pública. Registro Oficial Suplemento 337 de *18-may.-2004*.
- Ley n° 24, registro oficial (suplemento) n° 337 de *18 de mayo de 2004*.
- Reglamento minero, Registro oficial (suplemento) N° 16, *lunes 16 de noviembre de 2009*.
- Reglamento del régimen especial de pequeña minería y minería artesanal. Decreto ejecutivo n° 120 de *04 de noviembre de 2009*.
- Reglamento ambiental de actividades mineras. Acuerdo Ministerial N° 37 del Ministerio del Ambiente del Ecuador Registro oficial (suplemento) N° 213 de *27 de marzo de 2014*.
- Reglamento de seguridad minera, Registro oficial n° 999 de *25 de mayo de 2004*.
- Reglamento del régimen especial de pequeña minería, registro oficial n° 120 de *16 de noviembre de 2009*.
- Reglamento ambiental de actividades mineras, registro oficial n° 121 de *16 de noviembre de 2009*.
- Resolución A/RES/69/327, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el *14 de septiembre de 2015*.
- Sentencia 001-10-SIN-Corte Constitucional del Ecuador, de *18 de marzo de 2010*. CASO CONSULTA PRELEGISLATIVA-LEY DE MINERÍA Acciones de inconstitucionalidad de acto normativo n° 008-09-IN; 0011-09-IN (acumuladas).

- Sentencia 14/1984 del Tribunal Constitucional de España, de *29 de noviembre de 2008*.

# LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo  
Sara García García  
Fernando López Pérez  
Amparo Sereno

## Unión Europea

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de febrero de 2019*

### [Directiva \(UE\) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables](#)

**Autora:** Sara García García, Doctoranda en Derecho de la Universidad de Valladolid

**Fuente:** DOUE L328/82, de 21 de diciembre de 2018

**Temas clave:** energía renovable; energía limpia; política energética

#### **Resumen:**

La Unión Europea actualiza por completo su política energética con un nuevo Reglamento, sobre gobernanza de la Unión de la Energía y Acción por el Clima (Reglamento 2018/1999) y dos nuevas Directivas, sobre energía procedente de fuentes renovables y eficiencia energética (Directiva 2018/2001 y 2018/2002 respectivamente), dentro del paquete de *Energía Limpia para Todos los Europeos* que puso en marcha la Comisión en 2016 con el objetivo de preservar la competitividad del territorio en la materia y garantizar su transición hacia una energía limpia.

De las tres destacamos ahora la Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía renovable, pues constituye una pieza clave en esta transición así como una parte importante del paquete de medidas necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y cumplir el Acuerdo de París de 2015 sobre el Cambio Climático.

La 2018/2001 se convierte así en la cuarta Directiva sobre energías renovables consolidando a la Unión Europea como el líder a nivel mundial que pretende ser en materia de energía limpia. Sustituye a la anterior, la varias veces modificada Directiva 2009/28; tanto que, en aras de proteger la seguridad jurídica, se ha optado por elaborar esta que refunde y articula todas las novedades. Estamos ante la Directiva sobre renovables más larga y ambiciosa elaborada hasta la fecha.

El mayor cambio, ya lo adelantamos, lo encontramos en los objetivos de uso de energía renovable que se impone la Unión, pasando de proponerse alcanzar una cuota del 20% de energía procedente de fuentes renovables en el consumo de energía y una cuota del 10% de energía renovable en el consumo de combustibles para el transporte para 2020 a obligarse a una cuota global de, al menos, el 32% de aporte energético renovable en 2030.

A fin de velar por la consolidación de los resultados obtenidos en el marco de la Directiva anterior, de 2009, los objetivos nacionales fijados para 2020 deberán constituir las contribuciones mínimas de los Estados miembros al nuevo marco para 2030. La cuota nacional de energías renovables no debe, en ningún caso, ser inferior a dichas contribuciones.

Concretamente, la Directiva de 2018 fija un objetivo vinculante para la Unión en relación con la cuota general de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía de la Unión en 2030.

La Comisión evaluará si ese objetivo debe revisarse al alza con vistas a presentar una propuesta legislativa a más tardar en 2023 de incremento, en función de la reducción de costes en la producción de energía renovable, los compromisos internacionales de la Unión para la descarbonización, o en el caso de una disminución significativa del consumo de energía en la Unión. Los Estados miembros deben establecer su contribución a la consecución de ese objetivo como parte de sus planes nacionales integrados de energía y clima, de conformidad con el proceso de gobernanza establecido en el Reglamento 2018/1999, del mismo paquete.

Consolida también el camino iniciado por su antecesora como marco común para todos los destinos finales de las energías renovables, sin establecer marcos y objetivos sectoriales como era costumbre. Suma nuevos campos en ese sentido, estableciendo normas sobre las ayudas financieras a la electricidad procedente de fuentes renovables, el autoconsumo de dicha electricidad, y el uso de energías renovables en los sectores de calefacción y refrigeración y del transporte, la cooperación regional entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países, las garantías de origen, los procedimientos administrativos y la información y la formación.

Para todo ello, la Directiva incorpora, primero, novedades en torno a los mecanismos de apoyo a la electricidad renovable bajo la condición de evitar distorsiones en los mercados eléctricos. Se trata de un sistema basado en ayudas financieras, cuya eficacia ha sido demostrada, representando un elemento clave para incrementar la integración de la electricidad renovable en el mercado, al tiempo que se tienen en cuenta las diferentes capacidades de los pequeños y grandes productores para responder a las señales del mercado.

Bajo el fomento que caracteriza a esta norma, destaca también la incorporación de garantías de origen, con el fin, dice el texto, «de certificar a los clientes finales el porcentaje o la cantidad de energía procedente de fuentes renovables de una estructura de abastecimiento energética del proveedor de energía y de la energía suministrada a los consumidores en virtud de contratos comercializados haciendo referencia al consumo de energía procedente de fuentes renovables».

Advierte la Directiva la importancia de distinguir entre los certificados verdes utilizados para los sistemas de apoyo y las garantías de origen. Así como la necesidad de ampliar las garantías de origen en vigor actualmente para incorporar los gases renovables.

En cualquier caso, las garantías de origen se podrán «transferir de un titular a otro con independencia de la energía a que se refieran. No obstante, con miras a asegurar que una unidad de energía renovable solo se comunique una vez a un cliente, deben evitarse la doble contabilización y la doble comunicación de las garantías de origen. La energía procedente de fuentes renovables cuya garantía de origen correspondiente haya sido vendida por separado por el productor no debe comunicarse o venderse al cliente final como energía producida a partir de fuentes renovables».

Con la nueva regulación se aborda también una cuestión cada vez más extendida en todos los Estados como es el autoconsumo de energía renovable. Para ello, establece una definición de «autoconsumidores de energías renovables» y de «autoconsumidores de energías renovables que actúen de forma conjunta», pensando en una distinción entre el autoconsumo desarrollado en la vivienda unifamiliar frente a bloques. Junto a ello propone la adopción de un marco normativo que habilite a los autoconsumidores de energías renovables para generar, consumir, almacenar y vender electricidad sin hacer frente a cargas desproporcionadas. Sin embargo, considera, «los Estados miembros deben tener la facultad de establecer una distinción entre autoconsumidores de energías renovables individuales y autoconsumidores de energías renovables que actúen de forma conjunta, habida cuenta de sus diversas características, siempre que cualquier diferenciación de ese tipo sea proporcionada y esté debidamente justificada».

Otro aspecto importante en esta Directiva lo constituyen las medidas sobre el sector de calefacción y refrigeración, clave para acelerar la descarbonización del sistema energético comprometida, ya que la calefacción y la refrigeración urbanas representan cerca de la mitad del consumo final de energía de la Unión y aproximadamente el 10 % de la demanda de calor en toda la Unión, con grandes diferencias entre Estados miembros.

Pese a la importancia de este sector estratégico, la Directiva reconoce que «la ausencia de una estrategia armonizada a nivel de la Unión, la falta de internalización de los costes externos y la fragmentación de los mercados de calefacción y refrigeración han hecho que, hasta la fecha, el progreso de este sector haya sido relativamente lento». Para solventarlo, y a fin de alcanzar los objetivos propuestos, así como de incrementar la seguridad de los inversores y de fomentar el desarrollo de un mercado de calefacción y refrigeración renovables para toda la Unión, plantea medidas que respalden las iniciativas de los Estados miembros que tengan por objeto contribuir al aumento progresivo de la cuota de energías renovables en el suministro de calefacción y refrigeración. Dado el carácter fragmentado de determinados mercados de calefacción y refrigeración, reconoce el texto, resulta fundamental ofrecer flexibilidad en la configuración de esas iniciativas.

Finalmente, desde un punto de vista administrativo, la Directiva simplifica los procedimientos de concesión de permisos para evitar que constituyan un obstáculo administrativo al avance energético.

Propone la elaboración de un manual de procedimientos que facilite la comprensión de los procedimientos a los promotores de proyectos y a los ciudadanos que deseen invertir en renovables. En la misma línea, además, para fomentar el uso de las energías renovables por parte de las microempresas, de las pymes y del ciudadano, obliga al establecimiento de un procedimiento simple para notificar al órgano competente las conexiones a la red en el caso de los proyectos de energías renovables de menor envergadura, incluidos los descentralizados, como las instalaciones de cubiertas fotovoltaicas.

La Unión se propone este avance en energías renovables para 2030 como medio para seguir fomentando el desarrollo de tecnologías que producen energía a partir de fuentes renovables y proporcionar seguridad a los inversores.

Los Estados miembros tendrán hasta el próximo 30 de junio de 2021 para transponer a cada ordenamiento las novedades incorporadas por esta Directiva.



**Normativa afectada:**

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 y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

**Entrada en Vigor:** 24 de diciembre de 2018

**Documento adjunto:** 

## Nacional

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de febrero de 2019*

### [Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030](#)

**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 2019

**Temas Clave:** Derechos de emisión; Asignación gratuita; Solicitudes; Plan de seguimiento; Instalaciones; Exclusiones; Ayudas; Compensación de costes

#### **Resumen:**

A través de este real decreto, nuestro ordenamiento jurídico se prepara para el periodo de comercio de derechos de emisión 2021-2030, aclarando determinadas cuestiones sobre las solicitudes de asignación gratuita de derechos y sobre el régimen de exclusión de pequeñas instalaciones del RCDE UE. Por otro lado, regula aquellos aspectos directamente relacionados con la transposición de la Directiva (UE) 2018/410, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, respecto de las obligaciones de publicación relacionadas con el mecanismo de compensación de los costes indirectos, así como diversos aspectos relacionados con la exclusión de pequeños emisores.

Se estructura en nueve artículos, divididos en cuatro capítulos y cinco disposiciones finales. El capítulo I hace referencia a su objeto. El capítulo II aborda la definición de determinados aspectos relacionados con el proceso de asignación gratuita del periodo de comercio 2021-2030. Este periodo se subdivide, a efectos de la asignación gratuita de derechos de emisión para las instalaciones fijas, en dos periodos, 2021-2025 y 2026-2030. En particular, se regula lo referente a las solicitudes de asignación, los plazos y la información, así como los documentos que deberán ser aportados, entre otras cuestiones.

Resulta novedosa la obligación de los titulares de instalaciones de elaborar un plan metodológico de seguimiento para el periodo de comercio 2021-2030, como herramienta para el seguimiento y notificación de los niveles de actividad, que deberá ser aprobado por la autoridad competente. El Plan describirá las acciones que deben ser llevadas a cabo por el titular de la instalación.

Asimismo, se concreta el régimen de exclusiones de acuerdo con las disposiciones introducidas por la Directiva (UE) 2018/410, de 14 de marzo de 2018. En este sentido, el capítulo III regula las cuestiones relacionadas con la solicitud de exclusión del RCDE UE para el periodo 2021-2025, de conformidad con la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

En el capítulo IV se excluye del RCDE UE las instalaciones con emisiones inferiores a 2.500 toneladas equivalentes de dióxido de carbono y aclara determinados aspectos relativos a este régimen de exclusión. Se introduce de esta forma en nuestro ordenamiento jurídico el artículo 1 punto 35 de la Directiva (UE) 2018/410, de 14 de marzo de 2018.

Finalmente, el real decreto contiene cinco disposiciones finales. Destaca la disposición final tercera, que introduce en nuestro ordenamiento jurídico las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones de publicación previstas en el artículo 1, punto 14, letra f), de la Directiva 2018/410, relativas al artículo 10 bis, apartado 6, de la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre de 2003, relacionadas con el mecanismo de compensación de los costes indirectos imputables a las emisiones de gases de efecto invernadero repercutibles en los precios de la electricidad, que deben estar en vigor a más tardar el 31 de diciembre de 2018.

**Entrada en vigor:** 27 de enero de 2019

**Normas afectadas:**

Modificación del [Real Decreto 1055/2014, de 12 de diciembre, por el que se crea un mecanismo de compensación de costes de emisiones indirectas de gases de efecto invernadero para empresas de determinados sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de «fuga de carbono» y se aprueban las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones para los ejercicios 2014 y 2015](#): Se añaden los artículos 19 bis y 19 ter.

**Documento adjunto:** 

## Autonómica

### Canarias

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de febrero de 2019*

#### [Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias](#)

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

**Fuente:** BOCAN núm. 5, de 9 de enero de 2019

**Temas Clave:** Planes; Ordenación del territorio; Evaluación ambiental estratégica; Participación, Información; Espacios naturales protegidos; Planeamiento urbanístico; Legitimación; Comunicaciones

#### **Resumen:**

Es necesario aclarar que con fecha 1 de septiembre de 2017 entró en vigor la [Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias](#), que precisa de un desarrollo reglamentario a afrontar por bloques, de entre los cuales el presente Decreto aborda el relativo a los instrumentos de planeamiento. Esta nueva norma diseña y regula nuevos instrumentos con capacidad de responder a situaciones sobrevenidas no previstas en los planes o, incluso, con carácter excepcional, contrarias a sus determinaciones. Define la documentación básica que deben contener los diferentes instrumentos de ordenación; y detalla la iniciativa y el procedimiento de elaboración y aprobación de los mismos, con particular énfasis en la integración del procedimiento de elaboración de planes con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de cada uno de ellos, que se tramitarán en paralelo y de forma coordinada, superando la tradicional separación entre ellos.

El presente Decreto se estructura de la siguiente forma:

Título I. Disposiciones generales. Capítulo I. Principios y clases de ordenación. Capítulo II. Participación ciudadana y derecho a la información. Capítulo III. Cooperación y colaboración interadministrativa. Capítulo IV. Trámites comunes de la elaboración de los instrumentos de ordenación sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria. Sección 1ª. De la fase de iniciación. Sección 2ª. De la fase de elaboración, evaluación y aprobación.

De modo particular, en este título se concreta el tipo, contenido y momento en que debe informar la Administración autonómica y, en su caso, la Administración insular, en el procedimiento de elaboración de los distintos instrumentos.

Título II. Instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio. Capítulo I. Directrices de Ordenación. Capítulo II. Planes insulares de ordenación.

Título III. Planes y normas de espacios naturales protegidos y Red Natura 2000. Capítulo I. Contenido y documentación. Capítulo II. Procedimiento.

Título IV. Planificación territorial. Capítulo I. Planes territoriales de ordenación. Capítulo II. Proyectos de interés insular o autonómico.

Título V. Instrumentos de ordenación urbanística. Capítulo I. Disposiciones generales. Capítulo II. Normas técnicas del planeamiento urbanístico. Capítulo III. Planes generales de ordenación. Capítulo IV. Instrumentos urbanísticos de desarrollo. Capítulo V. Instrumentos complementarios.

Título VI. En él se aborda la regulación de determinadas cuestiones comunes a todos los instrumentos como son la legitimación a efectos de la elaboración de los planes, las comunicaciones (incluyendo notificación y publicaciones), la suspensión de instrumentos y de licencias o títulos habilitantes equivalentes, la entrada en vigor y la vigencia de los aprobados, la alteración de los instrumentos (incluyendo modificación, subrogación y suspensión de planes), y, finalmente, determinadas cuestiones particulares relativas a la evaluación ambiental.

El reglamento se cierra con un anexo que, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 86.9 de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias establece, por vez primera, los criterios y la metodología para llevar a cabo la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación. Se cumple con ello el mandato legal de que los criterios sean públicos, conocidos de antemano, y lo más objetivos y reglados posibles, según el estado del conocimiento científico y técnico.

Se destacan las siguientes disposiciones adiciones: Primera.- Documentación de los instrumentos de ordenación. Segunda.- Procedimiento de aprobación de Planes de Ordenación de Recursos Naturales. Tercera.- Planes y programas a efectos de evaluación ambiental estratégica. Cuarta.- Subrogación por incumplimiento del deber de adaptar el planeamiento cuando se utilice el procedimiento excepcional para obras de interés general para el suministro de energía eléctrica. Quinta.- Estándares mínimos sobre dotaciones y equipamientos en suelos urbanos no consolidados de escasa entidad. Sexta.- Criterios y metodología de evaluación ambiental estratégica.

Las tres disposiciones transitorias vienen referidas a los instrumentos de ordenación en trámite; evaluación ambiental de instrumentos de ordenación en trámite, y funcionamiento transitorio de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

**Entrada en vigor:** 9 de febrero de 2019

**Normas afectadas:**

Quedan derogados el Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, el Decreto 127/2001, de 5 de junio, por el que se regulan las Directrices de Ordenación, el Decreto 6/1997, de 21 de enero, por el que se fijan las directrices formales para la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango, incluidas las determinaciones de los



instrumentos de ordenación vigentes, estén o no adaptados, que se opongan a lo dispuesto en este Reglamento.

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de febrero de 2019*

**[Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias](#)**

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

**Fuente:** BOCAN núm. 5, de 9 de enero de 2019

**Temas Clave:** Urbanismo; Licencias; Comunicaciones previas; Suelo rústico; Protección de la legalidad urbanística; Potestad de restablecimiento; Coordinación interadministrativa; Seguridad; Salubridad

**Resumen:**

Al igual que sucedió con el Reglamento de Planeamiento, el presente Decreto responde a la necesidad de desarrollar reglamentariamente la [Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias](#). En este caso, se aborda el relativo a la materia de intervención y protección de la legalidad urbanística.

El presente Reglamento se estructura en un Título Preliminar, que concreta su objeto y el derecho al asesoramiento e información de las personas interesadas, y tres Títulos que afrontan la regulación respectiva de la potestad de intervención, de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística y de la potestad de emanación de órdenes de ejecución en materia urbanística.

El Título Primero ordena las dos figuras básicas de títulos contempladas en la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos que se desarrolla: las licencias y las comunicaciones previas.

Comienza dicha regulación con un primer capítulo de disposiciones generales o comunes, sobre clasificación, objeto, modelos y documentación a acompañar. El capítulo segundo se dedica a la regulación de las licencias, diferenciando entre un régimen común o general (sección 1ª) y los distintos regímenes especiales, en atención al objeto o emplazamiento de la actuación pretendida (sección 2ª). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.1 “las licencias para la realización de actuaciones en suelo rústico se clasifican, por razón de su objeto, en licencias: a) Para actos o usos ordinarios. b) Para actos o usos no ordinarios previstos en el planeamiento. c) Para actos o usos no ordinarios no previstos en el planeamiento.

El capítulo tercero regula las comunicaciones previas, también con un régimen general o común, con especial incidencia en las potestades de comprobación y restablecimiento de la administración, y un régimen especial para las comunicaciones previas a la primera ocupación de edificios legales o en situación de fuera de ordenación.

El Título Segundo se dedica a la ordenación de la potestad de protección de la legalidad urbanística, dividiéndose, a su vez, en dos capítulos. El primero se dedica a los

instrumentos de coordinación interadministrativa en el ejercicio de potestades de protección (sancionadora, restablecimiento, legalizadora y de revisión de oficio) y el segundo al régimen formal y procedimental de la potestad de restablecimiento, con especial mención de los requisitos y condiciones aplicable a los supuestos de limitación temporal para su ejercicio (edificaciones en situación de fuera de ordenación y usos consolidados).

A tenor de lo dispuesto en el artículo 39, “el restablecimiento de la legalidad urbanística es la restitución a la situación material originaria o equivalente del suelo, vuelo o subsuelo afectados por una actuación urbanística contraria a la legalidad urbanística, impuesta por el ordenamiento jurídico a quienes como responsables de la actuación o como titulares de situaciones jurídico-reales sobre el ámbito afectado, resulten legalmente obligados a ello”.

El Título Tercero regula, finalmente, el régimen procedimental de las órdenes de ejecución en materia de seguridad, salubridad, protección y ornato de terrenos y edificaciones.

Por último, este Decreto contiene dos disposiciones adicionales: primera.- Informe preceptivo en Espacios Naturales Protegidos, a cuyo tenor, “en los espacios naturales protegidos, cualquiera que sea la categoría del suelo rústico, el órgano de gestión emitirá informe preceptivo en relación con cualesquiera títulos habilitantes que se tramiten. Se exceptúa de esta exigencia el suelo rústico de asentamiento rural.

Disposición adicional segunda.- Evaluación de impacto ambiental de proyectos.

Enumeramos a continuación cuatro de las disposiciones transitorias:

Disposición transitoria primera.- Procedimientos de licencia en tramitación a la entrada en vigor de la Ley 4/2017, 13 de julio, o del presente Decreto.

Disposición transitoria segunda.- Procedimientos de licencia aplicables a actuaciones con Proyecto de Actuación Territorial o Calificación Territorial aprobados.

Disposición transitoria tercera.- Procedimientos de restablecimiento.

Disposición transitoria cuarta.- Limitación temporal para el ejercicio de la potestad de restablecimiento.

**Entrada en vigor:** 9 de febrero de 2019

#### **Normas afectadas:**

1. Quedan derogados los artículos 215 a 225 del Reglamento de Gestión y Ejecución del sistema de Planeamiento de Canarias, aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre.

2. Quedan derogados los artículos 4 y 5 del Decreto 117/2006, de 1 de agosto, que regula las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad. Todas las referencias contenidas en el dictado Decreto 117/2006, de 1 de agosto, a la cédula de habitabilidad y sus efectos se entenderán realizadas a la presentación de la comunicación previa a la primera ocupación o cambio de uso con

destino a vivienda acompañada de la certificación prevista en el artículo 33.1.b).2 del Reglamento que se aprueba mediante el presente Decreto.

3. Quedan asimismo derogadas cuantas disposiciones del mismo o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente Decreto y, en particular, las determinaciones contrarias a lo dispuesto en el mismo contenidas en ordenanzas municipales y en instrumentos de ordenación vigentes en el momento de su entrada en vigor.

4. Modificación de los listados de actuaciones sujetas a licencia urbanística, a comunicación previa y de actuaciones exentas, contenidos en la [Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos](#). 1. Se modifican los apartados i), ñ) y r) del artículo 330.1 de la Ley 4/2017; los apartados a), b), c), d), h) y m) del artículo 332.1; los apartados b) y c) del artículo 333.1, y se añade un último párrafo al artículo 333.1.

5. Modificación del Decreto 131/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias: La letra c) del artículo 63.1.

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de febrero de 2019*

**Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias**

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

**Fuente:** BOCAN núm. 5, de 9 de enero de 2019

**Temas Clave:** Urbanismo; Planeamiento; Urbanización; Asentamientos rurales; Procedimientos; Instrumentos de ordenación; Patrimonio público del suelo

**Resumen:**

El presente Reglamento desarrolla los Títulos V y VI de la [Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias](#), que regulan la actividad de gestión urbanística, respecto a la que se establecen los principios generales de simplificación y transparencia. Se completa la Ley con normas que determinan el contenido y procedimiento de cada uno de los sistemas que establece para llevar a cabo la ejecución de planeamiento, tanto en las actuaciones de nueva urbanización como en las actuaciones en el medio urbano y asentamientos rurales.

El Título Preliminar (artículos 1 a 55), establece los principios y fines de la actividad de ejecución de planeamiento, así como las actuaciones de gestión urbanística. Se establecen los criterios generales y el contenido, tipos y procedimientos de aprobación tanto de los instrumentos para la transformación jurídico-privada del suelo afecto a ejecución de planeamiento como de los instrumentos de ejecución material del planeamiento: proyectos de urbanización.

El artículo 1 dice: “la actividad de gestión y ejecución del planeamiento es el proceso de materialización de las determinaciones contenidas en los distintos instrumentos de ordenación a fin de posibilitar la transformación registral y física de las fincas afectadas, de conformidad con la ordenación pormenorizada contenida en los mismos, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias y en el presente Reglamento”.

El Título I (artículos 56 a 150), desarrolla el contenido y procedimiento de ejecución de la ordenación pormenorizada tanto de nueva urbanización como sobre el medio urbano y asentamientos rurales hasta la culminación del deber que corresponde a los promotores.

El Título II (artículos 151 a 157) regula el procedimiento de adquisición del suelo para la ejecución de los sistemas generales y actuaciones urbanísticas aisladas con la finalidad de ejecutar obras públicas ordinarias cuando no vengán delimitadas en sectores, ámbitos o unidades de actuación, así como el procedimiento de expropiación para la obtención del suelo destinado a sistemas generales y resto de actuaciones urbanísticas que aparecen determinadas en el mismo.

El Título III (artículos 158 al 163) desarrolla el contenido de la Ley con relación al Patrimonio Público del Suelo: su constitución, bienes que lo integran, enajenación, reservas de terrenos, derechos de tanteo y retracto, así como el Registro de Explotación de los bienes que integran el Patrimonio Público.

Por último, en el Título IV (artículos 164 al 170) se desarrollan las actuaciones edificatorias y, en particular, la sustitución del propietario en caso de incumplimiento de sus deberes.

**Entrada en vigor:** 9 de febrero de 2019

**Normas afectadas:**

Queda derogado el Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Sistema de Planeamiento de Canarias, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango, incluidas las determinaciones de los instrumentos de ordenación vigentes, estén o no adaptados, que se opongan a lo dispuesto en este Decreto y el Reglamento que se aprueba.

**Documento adjunto:** 

## Cantabria

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de febrero de 2019*

### [Decreto 100/2018, de 20 de diciembre, de Valorización de Escorias en la Comunidad Autónoma de Cantabria](#)

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

**Fuente:** BOC núm. 1, de 2 de enero de 2019

**Temas Clave:** Residuos; Escorias; Valorización; Procesos térmicos; Productor; Clasificación; Caracterización; Autorización; Usos

#### **Resumen:**

El presente Decreto tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a la gestión de escorias, al objeto de fomentar su valorización, asegurando, asimismo, una adecuada protección del medio ambiente y la salud de las personas y, en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna o flora, sin provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés.

El Decreto es de aplicación a las escorias procedentes de los procesos térmicos empleados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, como son las escorias negras y blancas de fabricación de acero en hornos de arco eléctrico, las escorias procedentes de la fabricación de ferroleaciones de ferrosilicomanganeso, las escorias de fundición de metales férreos y las de incineración de residuos domésticos.

Quedan excluidas de su ámbito de aplicación aquellas escorias que pudieran ser consideradas subproductos, o dejen de ser consideradas como residuos de conformidad con los procedimientos aplicables vigentes.

El artículo 2 nos facilita un amplio abanico de definiciones, entre ellas, las de escoria; productor de escorias o valorización de escorias.

En el Capítulo II se incluye la clasificación y caracterización de las escorias según sean valorizables o no valorizables, es decir, dependiendo de si cumplen o no las características especificadas en el Anexo I de este Decreto. Una escoria se considerará valorizable si los resultados de los análisis practicados no superan los valores indicados en el citado Anexo.

El Capítulo III contiene el régimen jurídico aplicable a la valorización de escorias. En él se determinan las instalaciones que deben quedar sometidas al régimen de autorización, supeditado al cumplimiento de las condiciones técnicas contenidas en el anexo II. Será necesaria la constitución de un seguro de responsabilidad civil que cubra el riesgo de indemnización por los posibles daños causados al medio ambiente, y el depósito de una fianza para garantizar el cumplimiento frente a la Administración de las obligaciones derivadas del desarrollo de la actividad. En su caso, esta autorización quedará englobada en

la autorización ambiental integrada correspondiente, siempre que la operación de valorización se desarrolle en la propia instalación.

En el artículo 7 se relacionan los usos a los que pueden destinarse las escorias valorizadas y en el artículo 8 las condiciones a las que quedan sometidos. Las escorias valorizadas no se utilizarán en espacios naturales que presenten alguna figura de protección especial de las recogidas en la legislación sobre espacios naturales y conservación de la naturaleza.

El valorizador es responsable de garantizar que las escorias valorizadas se entreguen para ser utilizadas en los usos previstos en el presente Decreto. El usuario es responsable de garantizar que las escorias valorizadas se usen en los usos previstos en el presente Decreto.

Se prevé la documentación que deberá formalizarse en los casos de aceptación y entrega de escorias.

El régimen sancionador se remite a lo dispuesto en el Título VII de la [Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados](#).

Destacamos la disposición adicional segunda. Zonas inundables y zonas comprendidas dentro de los perímetros de protección de acuíferos con vulnerabilidad muy alta o alta.

Cierran la norma los siguientes anexos: Anexo I parámetros y valores máximos admisibles para la valorización de escorias. Anexo II Condiciones técnicas específicas de las instalaciones de valorización de escorias. Anexo III Espesores máximos admisibles en la utilización de escorias valorizadas. Anexo IV Condiciones adicionales de uso en carreteras pertenecientes a las Red autonómica de Cantabria. Anexo V Documento de aceptación de escorias. Anexo VI Documento de entrega de escorias. Anexo VII Documento de uso de escorias valorizadas.

**Entrada en vigor:** 3 de enero de 2019

**Normas afectadas:**

Queda derogado el Decreto 104/2006, de 19 de octubre, de Valorización de Escorias en la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a este Decreto.

**Documento adjunto:** 

## Castilla y León

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de febrero de 2019*

### [Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera 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. 2, de 3 de enero de 2019

**Temas Clave:** Transporte; Movilidad sostenible; Usuarios; Certificación; Gestión ambiental; Vehículos eléctricos; Bicicleta; Huella de carbono; Planificación; Mapa de ordenación de transportes; Planes de movilidad sostenible

#### **Resumen:**

A tenor de lo dispuesto en el artículo 1, la presente ley tiene por objeto establecer el marco jurídico para la prestación de los servicios que conforman la red de transporte público de viajeros por carretera en la Comunidad de Castilla y León, así como el de las infraestructuras complementarias al transporte necesarias para su desarrollo, de una forma coordinada con los restantes modos de transporte.

Sus objetivos principales son la adaptación de los contratos de transporte a la movilidad actual de una manera sostenible, incorporando la máxima seguridad, calidad y el uso de nuevas tecnologías al servicio del usuario; y la mejora de la eficiencia medioambiental y económica en la explotación de la red de transporte público

La presente ley apuesta por la movilidad sostenible y la reconoce expresamente como uno de los principios básicos que deben regir su aplicación. De hecho, a lo largo de su articulado prevé una serie de medidas e instrumentos para lograr un sistema de transporte sostenible.

El Título I establece las disposiciones comunes a todos los tipos de transporte públicos e incluye tanto las disposiciones generales sobre la declaración de servicio público como los derechos y obligaciones de las personas usuarias; así como la financiación del transporte público.

Nos detendremos en su Capítulo III -Calidad, sostenibilidad, sistemas inteligentes de transporte y conducción automatizada-.

Se prevé que la Administración promueva la consecución de certificaciones de calidad y de gestión medioambiental sobre los procedimientos empleados por parte de los operadores en la explotación de servicios de la red de transporte público. Por otra parte, las Administraciones Públicas deben incorporar en los pliegos de licitación cláusulas que incentiven el uso de autobuses de propulsión eléctrica y medioambientalmente sostenibles.

Asimismo, se creará la Oficina de la Bicicleta para el fomento y desarrollo de estrategias públicas de uso de este vehículo.

Por parte de la Administración se realizarán controles de calidad que le permitan obtener indicadores objetivos de seguimiento del servicio público de su competencia, entre ellos, la incidencia ambiental en términos de huella de carbono. A su vez, la red de transporte público deberá incorporar los sistemas inteligentes de transporte que sean más adecuados en función del servicio al que se apliquen. Se prevé la implantación de estrategias de movilidad automatizada y conectada que aumente la eficiencia y la seguridad de transporte público de viajeros por carretera y reduzcan los impactos medioambientales.

Título II – Transporte Interurbano. Capítulo I – Régimen general. Capítulo II – Régimen de los servicios integrados zonales. Capítulo III – Otras condiciones de explotación del transporte interurbano.

Título III – Transporte urbano. Capítulo I – Transporte en autobús. Capítulo II – Transporte en vehículos de turismo.

Título IV – Planificación y coordinación del transporte público.

Se distinguen los siguientes ámbitos de actuación territorial: a) Áreas funcionales estables. b) Unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales. c) Red de Áreas Naturales Protegidas: “la Administración promoverá la accesibilidad a esta red, estableciendo las condiciones de su régimen de explotación, que podrán comprender, entre otras, el establecimiento de aparcamientos disuasorios, la adscripción de medios materiales adecuados a los motivos de utilización y la determinación de itinerarios, calendarios, horarios y tarifas adaptados al tipo de transporte realizado”.

Los Ayuntamientos deben garantizar la coordinación entre el planeamiento urbanístico y la planificación del transporte.

Se determinan los instrumentos de planificación, ordenación y coordinación del transporte, entre los que se incluyen el mapa de ordenación de transportes y los planes de movilidad sostenible. El primero es el instrumento básico de planificación, ordenación y coordinación de la red de transporte público de viajeros por carretera de la Comunidad de Castilla y León. Su elaboración corresponde a la consejería competente en materia de transportes y su contenido está reflejado en el artículo 54 de la Ley.

Los planes de movilidad sostenible contendrán todos aquellos elementos necesarios para el adecuado análisis, diagnóstico y propuesta de medidas de coordinación y ordenación que aseguren el cumplimiento de los principios u objetivos previstos en la presente ley. Su contenido se determina en el artículo 56 que pasa por las siguientes fases: diagnóstico, plan de actuaciones, indicadores de seguimiento, mecanismos de financiación de las medidas propuestas y análisis de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales.

Se regulan específicamente los planes de movilidad sostenible de transporte urbano y de transporte metropolitano.

Título V – Infraestructuras complementarias al transporte. Título VI – Organización administrativa. Título VII – Inspección, infracciones y sanciones.

Cierran la norma las siguientes Disposiciones: Disposición adicional primera. Supuestos especiales de transporte. Disposición adicional segunda. Infracciones y sanciones del transporte interurbano. Disposición adicional tercera. Supuestos de nuevos sistemas de movilidad o nuevas formas de prestación de servicios ya existentes. Disposición transitoria primera. Autorizaciones Especiales. Disposición transitoria segunda. Régimen jurídico de los servicios actuales. Disposición transitoria tercera. Adaptación de la red de transporte público al mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio.

**Entrada en vigor:** 3 de julio de 2019

**Normas afectadas:**

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley y, de manera específica, la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León; los artículos 4.1 y 10 del Decreto 128/1993, de 10 de junio por el que se crean la Juntas Arbitrales del Transporte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y se determina su composición y normas de funcionamiento; y los artículos 6 y 7 del Decreto 90/2007, de 13 de septiembre, por el que se regula el Consejo de Transportes de Castilla y León y los Consejos Territoriales de Transportes.

**Documento adjunto:** 

## Comunidad Valenciana

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de febrero de 2019*

### [Decreto 228/2018, de 14 de diciembre, del Consell, por el que se regula el control de las emisiones de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera en la Comunitat Valenciana](#)

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** DOGV núm. 8450, de 24 de diciembre de 2018

**Temas clave:** Atmósfera; Autorizaciones y licencias; Calidad del aire; Contaminación atmosférica; Emisión de contaminantes a la atmósfera

#### **Resumen:**

El objeto de este Decreto es el desarrollo de los procedimientos y la regulación del sistema de control de las emisiones atmosféricas procedentes de actividades consideradas por la normativa estatal (Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera) como potencialmente contaminadoras de la atmósfera en la Comunitat Valenciana -artículo 1-, y que se aplica a todas las fuentes de los contaminantes relacionados en el Anexo I de la estatal Ley 34/2007, de 15 de noviembre, correspondientes a las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera recogidas en el Anexo IV de esta misma norma -artículo 2-.

Este Decreto se divide en cuatro capítulos (con un total de 38 artículos), nueve disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

El capítulo I -disposiciones generales- recoge el objeto y ámbito de aplicación, conforme a lo ya expuesto más arriba, así como las definiciones, el órgano autonómico competente en la materia y el fomento de los acuerdos voluntarios con los titulares de instalaciones afectadas o con sectores u organismos representativos de los mismos, en el marco del artículo 20 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre.

El capítulo II se destina a regular el régimen de autorización o notificación de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera. Así, en primer lugar, regula la autorización de instalaciones en las que se desarrollen alguna de las actividades incluidas en los grupos A y B del Catálogo de Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera (Anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre), y que afectaría a la construcción, montaje, explotación, modificación sustancial y traslado de este tipo de instalaciones. De este modo, se determina el órgano competente para resolver, la solicitud, tramitación y suspensión de la autorización de emisiones a la atmósfera, su contenido, la vigencia, renovación y suspensión, su modificación o caducidad. En segundo lugar, para las actividades incluidas en el Grupo C del antedicho Catálogo, se regula el régimen de notificación de instalaciones en las que se desarrollen este tipo de actividades. En tercer lugar se regula las modificaciones de las instalaciones que acojan actividades encuadradas en

cualesquiera de los tres grupos del Catálogo de Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera.

Por su parte, el capítulo III se dedica a la prevención, control e inspección de la contaminación atmosférica, regulando el procedimiento para realizar las mediciones de las emisiones que deben realizarse para su control, así como el Libro de control con los resultados de las mismas, la notificación al Registro de emisiones y transferencias de contaminantes. También se regulan los Planes de Mejora de la Calidad del Aire siguiendo a la normativa estatal o las actuaciones de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en el campo de la contaminación atmosférica. Por último, se recoge el control de las emisiones canalizadas, el control de las emisiones difusas y la inspección, vigilancia y seguimiento de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

El capítulo IV recoge el régimen sancionador, remitiéndose a la Ley 34/2017, de 15 de noviembre, designando los órganos autonómicos competentes para la imposición de sanciones, así como la regulación de las medidas provisionales.

En lo concerniente a las restantes disposiciones, destacan las dos siguientes:

-La disposición adicional tercera, la cual establece excepciones al cumplimiento de los valores límite de emisión y controles reglamentarios para las instalaciones sometidas al régimen de notificación (Grupo C del Catálogo), indicando que en casos excepcionales, la consejería competente en materia de medio ambiente podrá exceptuar a una actividad sujeta al procedimiento de notificación de la aplicación de los límites de emisión establecidos en el anexo III, estableciendo otros valores límites siempre que garantice que se han aplicado las mejores técnicas disponibles.

-La disposición adicional octava establece que mientras no se desarrolle normativa estatal de carácter básico, las autorizaciones de instalaciones en las que se realice la actividad de cremación de cadáveres humanos o restos de exhumación se registrará por lo establecido en el anexo VII del Decreto.

**Entrada en vigor:** El 25 de diciembre de 2018.

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de febrero de 2019*

[Leyes de medidas fiscales y administrativas de Galicia y de la Comunitat Valenciana](#)

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

A continuación se expondrán las modificaciones más sobresalientes introducidas por estas leyes en otras normas sectoriales o que puedan repercutir directa o indirectamente en materia jurídico ambiental.

**COMUNITAT VALENCIANA**

**Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de organización de la Generalitat**

**Fuente:** DOGV núm. 8453, de 28 de diciembre de 2018

- Se introducen diversas modificaciones a la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de caza de la Comunitat Valenciana. Así, se alteran las prohibiciones en el ejercicio de las modalidades deportivas de caza; el régimen de zonas de caza controlada y de las zonas de caza comunes; las órdenes de vedas y el transporte y suelta de piezas de caza. Por último, se modifica el régimen de los programas de investigación que se contemplan en la disposición adicional segunda.

- Se introducen dos nuevas disposiciones adicionales a la Ley 6/2003, de 4 de marzo, de Ganadería de la Comunitat Valenciana, a fin de extender determinados preceptos recogidos en esta norma sobre procedimiento sancionador a las infracciones cometidas en materia de bienestar animal y de sanidad animal.

- Se modifican diversos artículos de la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales de la Comunitat Valenciana, y que afectan al objeto de la Ley; al informe previo en materia de planificación urbanística y territorial; a los órganos competentes en materia de saneamiento de aguas; a la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunitat Valenciana y su régimen jurídico y funciones.

-En materia de protección de animales de compañía se modifica la Ley 4/994, de 8 de julio, de la Generalitat Valenciana, sobre protección de animales de compañía, mediante la introducción de la prohibición de circos y atracciones feriales con animales, y que entra en vigor el 31 de enero de 2019. Además, se modifica el anexo del Decreto 158/1996, de 13 de agosto, que desarrolla la anterior Ley, en lo referente al sacrificio de los animales de compañía.

**Documento adjunto:** 

## Extremadura

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de febrero de 2019*

### [Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura](#)

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** DOE núm. 250, de 27 de diciembre de 2018

**Temas clave:** Clasificación de suelos; Ordenación del territorio; Planeamiento urbanístico; Suelo rústico; Urbanismo

#### **Resumen:**

Se ha aprobado en Extremadura una nueva legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo que sustituye a la anterior de 2001, con algunos cambios sustanciales que responderían a una potenciación de la sostenibilidad en ambos ámbitos, proponiendo un cambio en el modelo territorial o urbanístico, o más bien atender a la realidad propia de esta Comunidad Autónoma y los problemas que sufren, como por ejemplo la despoblación.

En este sentido, un repaso al expositivo de la norma nos advierte que la norma hasta entonces vigente, la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, acusa un problema estructural «consecuencia de la necesidad de atender a nuestra realidad territorial de núcleos urbanos dispersos en nuestro vasto territorio y poco poblados, con escasa dinámica de crecimiento, en los que lo rural constituye la mayor parte de nuestro territorio. Es por ello que se hace necesaria una revisión en cuanto a los planteamientos de planificación y desarrollo, lo que se apoya, además, en el hecho de que en Extremadura no haya sido posible alcanzar ni el 15% de planes generales que se ajusten a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, a pesar de los esfuerzos de financiación por parte de esta comunidad autónoma para la actualización normativa».

Consecuencia de lo anterior, como a continuación analizo, es que se da una reconfiguración al suelo no urbanizable, que ahora queda denominado como suelo rústico, siguiendo la senda del legislador estatal y sus situaciones básicas del suelo. Siendo que «encontrar el equilibrio entre lo rural y lo urbano ha sido el centro de las políticas para la Junta de Extremadura desde su constitución. Y para impulsarlo, la nueva regulación pretende recuperar la necesaria simbiosis que se ha ido diluyendo por la desaparición de la actividad en el campo y la falta de cualificación del empleo en las zonas más rurales».

De igual modo la sostenibilidad adquiere un papel preponderante, manifestado en el artículo 10 de la nueva Ley que más adelante nombro, y es que, continúa el expositivo, «la Junta de Extremadura ha decidido emprender la transición hacia un referente propio de una economía verde y circular extremeña, que configure un nuevo modelo productivo

regional, capaz de generar riqueza y empleo a través de nuestras enormes fortalezas ligadas a nuestros recursos naturales y nuestra especial situación en relación con los graves problemas a los que se enfrenta la humanidad, como son el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua y alimentos de calidad o la imperiosa necesidad de buscar fuentes alternativas de producción de energías [...]. La sostenibilidad de esta ley pasa por la necesaria alineación de esta comunidad autónoma con los objetivos 2020 contra el cambio climático, siendo una región modelo por arrojar huella ecológica positiva. Además, la Junta de Extremadura se alinea con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo urbano sostenible (Hábitat III), que se celebró en 2016, para la adopción de la Nueva Agenda Urbana. Esta Agenda contribuye a la implementación y localización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de manera integral, y para el logro de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, incluyendo la meta de construir ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y sostenibles. Pues bien, esta ley incluye una batería de medidas que deben contemplarse en la Planificación Urbanística y Territorial en la que se ven recogidos dichos principios que han inspirado la redacción *ex novo* del artículo 10 en el que establecen criterios de ordenación sostenible».

Por último, antes de entrar a examinar el articulado de la norma, indicar que según la exposición de motivos, los principios generales que aborda la nueva Ley son, entre otros, la participación ciudadana; el urbanismo inclusivo y sostenible; la movilidad sostenible; la economía verde y circular; la armonía con los procedimientos ambientales. Amén de otros ya clásicos en nuestro ordenamiento como la coordinación de las administraciones y la autonomía municipal.

Esta Ley consta de 7 títulos (más un título preliminar) con un total de 188 artículos, diez disposiciones adicionales, 15 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El título preliminar incluye el objeto de la Ley, concerniente a la ordenación territorial y urbanística de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional, de acuerdo con su función social. Además cita los principios generales y fines de la ordenación territorial y urbanística, conforme a lo ya manifestado más arriba, así como el reconocimiento de la ordenación territorial y urbanística como función pública o la coordinación de competencias y cooperación, cuestiones estas habituales en las legislaciones urbanísticas autonómicas.

El título I por su parte, bajo la rúbrica de “clasificación del suelo”, introduce una novedad importante al sustituir la nomenclatura tradicional de suelo no urbanizable por la de suelo rústico, que es -artículo 6.2- «la categoría básica del conjunto del suelo municipal. Está integrado por los terrenos no clasificados como suelo urbano o suelo urbanizable [...]».

No se trata de un mero cambio en la nomenclatura de lo conocido como suelo no urbanizable, sino que pretende el legislador una reconfiguración de esta clase de suelo. Así, si volvemos al expositivo de la norma, se nos advierte que «de modo tradicional la normativa urbanística reconoce al suelo rústico la naturaleza agropecuaria, forestal y cinegética, siendo esta afirmación una aproximación insuficiente centrada en los aprovechamientos monetizables que a corto o medio plazo generan altos rendimientos. Se obvian así otros aprovechamientos vinculados al territorio y compatibles con sus valores

que generan riqueza colectiva a largo plazo: montes de utilidad pública, paisajes de interés, patrimonio cultural y etnográfico, arquitectura popular, entornos de alta calidad para el esparcimiento y la práctica deportiva, turismo vinculado al medio natural o la formación e investigación ligada a la naturaleza, la agroindustria o las energías renovables, todos ellos encuentran en suelo rústico un soporte idóneo».

De este modo, continúa, «la Ley plantea por tanto el reto de superar la estricta consideración de usos y actividades propias de la “naturaleza tradicional” del suelo rústico ya que la diversidad de nuestra región puede y debe comprender un catálogo mucho más amplio de usos propios que permitan el mantenimiento del medio natural y la población vinculada a la tierra, todo ello fruto de los análisis efectuados por los instrumentos de ordenación territorial. En este sentido, la Ley enfrenta la realidad e innova al reconocer los denominados asentamientos en suelo rústico de naturaleza residencial o productiva. La Ley promueve herramientas que permitan controlar y corregir los impactos ambientales, paisajísticos y socioeconómicos de los asentamientos mediante su ordenación y adecuación voluntaria a las medidas en cada caso establecidas, regulando las compensaciones necesarias para mitigar los efectos negativos que los asentamientos surgidos al margen del planeamiento han originado en su entorno».

Tales postulados tienen su reflejo principalmente en el título III, sección 2ª de la norma, regulando los derechos y deberes de sus propietarios, así como la regulación de las construcciones en suelo rústico y las condiciones de uso y autorización.

El título II -La ordenación territorial y urbanística- incluye el importante artículo 10, “criterios de ordenación sostenible”, que indica que los instrumentos de ordenación deben observar una serie de criterios concernientes a la sostenibilidad, la movilidad y accesibilidad, la conservación del patrimonio cultural, la eficiencia energética y la perspectiva de género. Se trata de un precepto extensísimo que sigue los postulados de la normativa estatal y cuya efectividad queda vinculada al desarrollo a través de los instrumentos de planificación territoriales y urbanísticos. Además en los artículos 11 y 12 se regulan los indicadores de sostenibilidad, que «utilizarán los instrumentos de ordenación para la evaluación de los modelos territoriales y urbanos». Aunque estos se deben fijar reglamentariamente, el artículo 12 incluye algunos de estos de aplicación hasta su desarrollo.

Dentro también de este título II se incluye la relación de instrumentos de ordenación territorial, incluyendo alguna innovación respecto de la regulación anterior, como son los planes de suelo rústico, que son los «los instrumentos de desarrollo de los Planes Territoriales para la ordenación pormenorizada del suelo rústico de todos o parte de los municipios de un Plan Territorial por ámbitos contiguos, con la finalidad de asegurar la protección de interés supramunicipal en la conservación del paisaje, de los recursos naturales, de los bienes de dominio público y del patrimonio cultural, conforme a lo establecido en esta ley para la ordenación territorial», y que tiene un carácter excepcional y voluntario. Más allá de esta novedad, interesa destacar el nuevo sistema de núcleos que la Ley plantea y que queda plasmado de nuevo en el expositivo de la norma, indicando que «la ley introduce, en relación con el sistema de núcleos de población, dos conceptos que considera que ayudarán a articular de forma equilibrada el territorio: los núcleos de base y los núcleos de relevancia. Los núcleos de base integran a todos los municipios de pequeña entidad que están distribuidos en nuestro territorio y son la base de nuestro sistema estructural e imprescindibles para el desarrollo de la comunidad. En ausencia de

clasificación, serán entendidos como tales aquellos menores a los 5.000 habitantes. Los núcleos de relevancia son el resto de núcleos, cuya posición en el sistema gradúa las relaciones entre las distintas poblaciones y establece la necesaria jerarquía funcional que permite articular un sistema territorial justo, solidario y equilibrado».

Por otra parte, en los artículos 44 y siguientes se contiene la regulación de los instrumentos de ordenación urbanística, que se mantienen conforme a la normativa anterior, sólo que con la regulación nueva se trata de simplificar y agilizar las actuaciones municipales al respecto de su tramitación, teniendo en cuenta que en la actualidad, y con 17 años de vigencia de la norma de 2001, menos del 15% de los municipios han aprobado planes adaptados a dicha norma.

Llegado ya al título III, este se dedica a establecer el régimen de suelo, incluyendo los derechos, deberes y régimen de utilización del suelo, distinguiendo entre suelo urbano y urbanizable, con un contenido de derechos y deberes de corte clásico, al menos respecto del régimen del suelo rústico, con un carácter más rompedor conforme a lo que he señalado más arriba.

El título IV se dedica a la ejecución del planeamiento. En lo referente a las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización, al margen de las actuaciones sistemáticas clásicas, contempla las actuaciones simplificadas para municipios pequeños o para actuaciones de escasa entidad en municipios de mayor relevancia. En cuanto a los sistemas de ejecución, se incluyen los de gestión directa (cooperación y expropiación) y los de gestión indirecta (compensación y concertación).

El título V regula los patrimonios públicos de suelo con un contenido similar a la regulación anterior, que se constituyen con la finalidad de regular el mercado de terrenos, la obtención de suelo para actuaciones de iniciativa pública y para facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística -artículo 132.2-. Por su parte, el título VI ordena la actividad edificatoria, incluyendo su ejecución, las modalidades de control (licencias y comunicaciones urbanísticas previas), el deber de conservación y el régimen de la declaración de ruina. Por último, el título VII regula la protección de la legalidad urbanística, incluyendo el régimen sancionador

**Entrada en vigor:** El 28 de junio de 2019.

**Normas afectadas:** Se deroga la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de febrero de 2019*

**Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura**

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** DOE núm. 251, de 28 de diciembre de 2018

**Temas clave:** Comunidades Autónomas; Contratación pública verde; Economía sostenible; Política ambiental

**Resumen:**

De conformidad con el expositivo, esta Ley se aprueba con el fin de revisar y modernizar las normas vigentes sobre contratación pública, al objeto de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas y permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes. Todo ello en el marco de la normativa comunitaria y estatal existente al respecto de la contratación pública. De este modo, entre los objetivos de esta nueva norma se halla el relativo a conseguir una mejor relación calidad-precio en la contratación pública autonómica, mediante la introducción de nuevas consideraciones a las cuales los órganos de contratación podrán dar prioridad. Entre estas consideraciones se hallan las medioambientales, así como las referentes a cuestiones sociales. Este postulado se manifiesta precisamente en el artículo 1 de la norma, el cual incluye entre el objeto de la Ley el del «desarrollo de acciones y políticas socialmente responsables en materia de contratación en las Administraciones públicas, mediante la incorporación de cláusulas de carácter social, de igualdad entre hombres y mujeres, medioambientales y relativas a otras políticas públicas en las contrataciones que licite el sector público autonómico».

La introducción, pues, de las cuestiones medioambientales en la contratación pública, tiene consecuencias en las diversas fases que se contemplan en la materia y que pasan a relacionarse a continuación. Así:

-En el artículo 3 -principios aplicables a la contratación pública- se hace mención a que los pliegos por los que se rijan los procedimientos de contratación del sector público autonómico incorporarán, entre otras, cláusulas concretas de carácter social, de igualdad entre hombres y mujeres, medioambientales, salvo que no resulte posible por su naturaleza y así se justifique debidamente en el expediente.

-A la hora de elegir las soluciones a contratar para satisfacer las necesidades, deberán tenerse en cuenta los aspectos medioambientales, así como en la elección de los productos, servicios u obras que precise el órgano de contratación, deberá ser tenido en cuenta el coste del ciclo de vida de los mismos, incluyendo las externalidades medioambientales, tal y como se prevé en el artículo 5.

-De forma previa a la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares la abogacía e intervención general de la Junta de Extremadura deberá emitir informe, incluyendo en su análisis la incorporación de cláusulas de carácter medioambiental -artículo 8-. Además, en los pliegos deberá preverse la imposición de penalidades (incluso la resolución contractual) -artículo 16- para los supuestos, entre otros, de incumplimiento de las condiciones medioambientales que se hayan recogido. En lo referente a la inclusión de los Pliegos de este tipo de criterios, se regula en el artículo 25.

-Para la valoración de las ofertas, además del precio, deberán considerarse otros aspectos, como los medioambientales -artículo 12-.

-Por último, la persona responsable para la supervisión de los contratos debe revisar periódicamente el cumplimiento de las obligaciones medioambientales que se incluyeran en el pliego, en el contrato o que fuesen ofertadas por la adjudicataria, debiendo informar al órgano de contratación del incumplimiento de esta u otras obligaciones -artículo 27-.

**Entrada en vigor:** El 1 de enero de 2019.

**Normas afectadas:** Se derogan las siguientes normas:

-Los artículos 17 y 18 de la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de medidas tributarias, patrimoniales, financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

-Los artículos 41, 42 43 (salvo los apartados 2, primer párrafo, y 4), 44, 45, 46 (salvo el apartado 6) y 48 (salvo el apartado 11) y la disposición adicional quinta de la Ley 1/2018, de 23 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2018.

**Documento adjunto:** 

## Galicia

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de febrero de 2019*

### Leyes de medidas fiscales y administrativas de Galicia y de la Comunitat Valenciana

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

A continuación se expondrán las modificaciones más sobresalientes introducidas por estas leyes en otras normas sectoriales o que puedan repercutir directa o indirectamente en materia jurídico ambiental.

#### **GALICIA**

#### **Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas**

**Fuente:** DOG núm. 247, de 28 de diciembre de 2018

- Se modifica el Decreto 60/2009, de 26 de febrero, sobre suelos potencialmente contaminados y procedimiento para la declaración de suelos contaminados, suprimiendo el anexo I de esta norma y modificando el artículo 2.1.2, a fin de acomodar el régimen jurídico en la materia a la normativa básica estatal.
- Se modifica el número 2 del artículo 36 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, modificando el sentido del silencio de la declaración de incidencia ambiental, el cual pasa a ser negativo.
- Se añade un número tres bis en la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014, para que en materia de residuos domésticos se permita que, cuando las circunstancias económicas de la Sociedad Gallega de Medio Ambiente lo permitan por cumplir los objetivos presupuestarios y las previsiones de su plan de viabilidad, la consejería de medio ambiente, previo informe favorable de la consejería de hacienda, pueda reducir el canon unitario de tratamiento por tonelada, aplicando la reducción a las entidades locales que certifiquen el compromiso con la reducción de residuos mediante el mantenimiento o la aprobación de medidas que fomenten la recogida selectiva, así como la aprobación del traslado de dicha reducción a los beneficiarios del servicio.
- Se modifica el artículo 72 de la [Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de caza de Galicia](#), a fin de permitir para la caza del jabalí la modalidad de batida con número mínimo de ocho cazadores.
- Se modifica el artículo 17 de la [Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía](#), con la finalidad de precisar los obligados a poseer la licencia para la tenencia de animales potencialmente peligrosos.

-Se derogan diversos preceptos de la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia (los apartados 31, 32 y 33 del artículo 4 y el artículo 56), suprimiendo la obligación de presentar autodiagnósticos y auditorías por parte de productores de residuos industriales. Todo ello por entender que tanto la normativa básica estatal como la autonómica ya contienen obligaciones de información que permiten a la administración tener conocimiento de los movimientos de residuos industriales.

- Se modifica el artículo 5 de la Ley 13/1989, de 10 de octubre, de montes vecinales en mano común, a fin de introducir una regulación del arrendamiento de dichos montes que garantice su explotación rentable en atención a las características productivas de determinados cultivos y aprovechamientos, así como la inversión necesaria para poner en producción los montes que se encuentran en estado de abandono.

- Se introducen diversas modificaciones de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, y que afectan a los artículos 12, 16, 18, 20, 20.bis, 21 a 23, 39, 45, 46 y 46.bis, disposiciones adicionales tercera y sexta y se añade una disposición transitoria quinta (sobre gestión de la biomasa en suelos no urbanizados). A través de estas modificaciones, como se relaciona en el expositivo, se introducen medidas destinadas a potenciar la prevención y la lucha contra los incendios, como la posibilidad de declarar perímetros de alto riesgo de incendios en aquellos parajes en los que el estado de abandono signifique un alto riesgo de propagación de incendios forestales, la declaración de utilidad pública de las infraestructuras y equipamientos preventivos vinculados a la defensa y lucha contra los incendios forestales, la posibilidad de elaboración y aprobación de los planes municipales de prevención y defensa contra los incendios forestales por zonas y, en general, la introducción de medidas en materia de gestión de la biomasa y de vigilancia y detección de incendios.

- Diversas modificaciones de la [Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia](#) y que afectan a los artículos 8, 44, 59, 61, 67, 68.bis, 74, 92, 92.bis, 93, 94, 121, 122 y 126, además de las disposiciones transitorias sexta, décima y decimosexta y el Anexo II. Las finalidades fundamentales son, de conformidad con el expositivo de la norma analizada, las de adoptar medidas tendentes a evitar los riesgos derivados del estado de abandono de parcelas forestales; flexibilizar las limitaciones existentes para cambio de uso forestal tras los incendios en los casos en que existan razones de interés público derivadas de las necesidades de ordenación y gestión sostenible del territorio; garantizar el mantenimiento de las masas de frondosas y fomentar su aprovechamiento sostenible; establecer limitaciones en el empleo de determinadas especies forestales; mejorar la regulación del régimen administrativo de los aprovechamientos, a fin de hacerlo más funcional; ampliar los plazos en los que será obligatorio disponer de un instrumento de ordenación o gestión forestal, respetando los plazos máximos establecidos en la norma estatal; y simplificar la aplicación del régimen de distancias mínimas. Se introduce en las definiciones de la ley la figura del silvicultor activo, que se incorpora también como objeto prioritario de las medidas de fomento, pasando, asimismo, el Registro voluntario de silvicultores activos a formar parte del sistema registral forestal de Galicia.

- Se modifica también la Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia. Así, como señala el expositivo, se recoge un nuevo precepto para contemplar el sentido negativo del silencio. Además, se añade un número en el artículo 25,

en aras de una paulatina actualización de los deslindes de los montes vecinales en mano común existentes, dándose nueva redacción al número 7 del artículo 29 a fin de eliminar la incongruencia que suponía la referencia a la junta local contemplada en el mismo. Junto con lo anterior, se introduce la posibilidad de excepcionar, motivadamente, la proporción de las deducciones para infraestructuras rurales y para ajuste técnico previstas con carácter general en los números 2 y 3 del artículo 31 de dicha ley, a fin de poder tener en cuenta las concretas características y circunstancias de los terrenos. Por otra parte, se modifica el artículo 38 a fin de regular los efectos de los acuerdos firmes de reestructuración parcelaria sobre el planeamiento urbanístico. Además, en el artículo 40 se unifica el tratamiento dado al suelo de núcleo rural común y al de carácter histórico-tradicional para su inclusión en el proceso de reestructuración parcelaria a fin de agilizar dicho proceso. Finalmente, se completa la regulación de la actuación administrativa a realizar para permitir la inscripción en los casos previstos en la disposición transitoria sexta de dicha ley; se establece, en una nueva disposición transitoria, un plazo para dotar de un instrumento de ordenación de fincas a aquellas zonas que carecen del mismo; y, por último, se incluye el régimen transitorio derivado de la modificación operada en el artículo 38 de dicha ley.

- Respecto de la Ley 9/2017, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, se modifica su disposición transitoria cuarta para recoger una regla sobre el cómputo de las inversiones para la ejecución de obras de carácter preventivo y de recuperación del potencial forestal de actuaciones que se estimen como prioritarias.

- A través del artículo 25 de la norma comentada, se introducen diversas medidas para garantizar el bienestar y la protección animal, así como ofrecer una respuesta eficaz y rápida ante situaciones de maltrato. Así se contempla la posibilidad de adoptar medidas provisionales en los casos de grave riesgo para el animal antes del inicio del procedimiento sancionador. La posibilidad de decomiso de los animales como sanción accesoria en el caso de infracciones graves o muy graves, y las condiciones bajo las cuales deben enajenarse estos animales. Y por último se dispone que los ingresos procedentes de las sanciones de multas impuestas por la Administración autonómica al amparo del régimen sancionador previsto en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, así como los importes resultantes de la enajenación de animales decomisados, será el de sufragar los gastos en que incurriese la Administración autonómica derivados de la adopción de medidas provisionales en procedimientos sancionadores en materia de bienestar animal y del mantenimiento en adecuadas condiciones tanto de los animales que sean objeto de decomiso como de aquellos animales que, por decisión judicial, estén bajo la custodia de la Administración autonómica.

- Por último, se modifica la disposición adicional tercera de la [Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental](#), y que concierne a designar el órgano competente para la resolución de los procedimientos de autorización de infraestructuras de evacuación de parques eólicos, remitiéndose a lo dispuesto en el Decreto 9/2017, de 12 de enero.

**Documento adjunto:** 

## Islas Baleares

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de febrero de 2019*

### [Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca](#)

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

**Fuente:** BOIB núm. 163, de 29 de diciembre de 2019

**Temas Clave:** Patrimonio natural; Caminos; Medio ambiente; Desarrollo rural; Ordenación del territorio; Patrimonio cultural; Paisaje; Deporte, Educación ambiental; Agricultura; Propiedad; Acción pública; Desafectación; Catálogo; Información; Usos; Senderismo; Infracciones y sanciones

#### **Resumen:**

La red de caminos sigue conformando un patrimonio primordial y práctico para el desarrollo de la vida rural y de las actividades agrarias, ganaderas y complementarias. Los caminos públicos constituyen una red de vías extensa y arraigada con la función histórica básica de enlazar los diferentes lugares de las islas, en especial los núcleos tradicionales, que ofrecen al conjunto de la población una accesibilidad generalizada a todo el territorio insular. Esta función todavía perdura hoy en día con la estructura de una trama conformada por miles de kilómetros de caminos con unas funciones, unas características y una frecuentación muy prototípica de las islas.

Actualmente, todavía se percibe en Mallorca la relevancia capital de esta red de caminos para el bienestar de la población en conexión con su derecho al disfrute de un medio ambiente saludable y a la interacción con el entorno rural. Asimismo, en Menorca, Reserva de la Biosfera, los caminos son un recurso, un valor para conocer y disfrutar. Por otra parte, los nuevos usos de ocio, como las actividades de excursionismo o senderismo, deportivas, educativas, sociales, medioambientales, entre otras, han vuelto a reivindicar esta red que hay que preservar y fomentar.

En este contexto, es necesario implantar una nueva normativa que pueda dotar a los caminos de un régimen jurídico más completo, adecuado e incluso de la conservación y regeneración del entorno en el marco de la regulación vigente. Esta ley se formula para desarrollar las competencias que los artículos 30 y 31 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears otorgan a la comunidad autónoma en las siguientes materias: ordenación del territorio y urbanismo (artículo 30.3), caminos (artículo 30.5), vías pecuarias (artículo 30.9), agricultura (artículo 30.10), deporte y ocio (artículo 30.12), patrimonio histórico (artículo 30.25), desarrollo del derecho civil propio (artículo 30.27) y régimen local (artículo 31.13).

El título I recoge el objeto de la ley, es decir el régimen jurídico de los caminos públicos y las rutas senderistas, e incorpora sus principios generales, que pueden resumirse en la

defensa y conservación del patrimonio viario, potenciando su uso responsable como medio para acceder al entorno rural más inmediato de la ciudadanía.

El título II establece el régimen jurídico de los caminos públicos. Esta ley se remite a la normativa común respecto a la definición de dominio público. Los caminos públicos se definen como “aquellas vías de comunicación terrestre de cualquier tipología, de dominio público, ubicadas mayoritariamente en suelo rústico que cubren las necesidades de acceso a las áreas rurales, de comunicación con la costa, con núcleos de población o lugares de interés general. No se consideran caminos públicos las carreteras que regula la legislación específica o las calles, las plazas, los paseos o cualquier otra vía urbana definida y regulada por la normativa específica correspondiente.

Forman parte inherente de los caminos públicos: la plataforma, el firme, los arcenes, las obras de fábrica, los terraplenes y las obras auxiliares, así como los puentes por donde pasa el camino”.

El control y la defensa de los caminos se han instrumentalizado, por una parte, a través de la administración municipal y, por otra, a través del consejo insular.

Las novedades que podemos destacar de este título II son:

-Con respecto a la acción pública, se ha ampliado el derecho al ejercicio a cualquier persona física o jurídica con interés en la materia, superando el concepto de vecino/vecina de la legislación de régimen local.

-Se ha establecido una compensación para la defensa de los caminos públicos, superando la mera indemnización de gastos que preveía la legislación de régimen local.

-Se da la posibilidad de que el consejo insular, en las vías de interés supramunicipal, pueda requerir a los ayuntamientos la información para instar posteriormente, si lo considera oportuno, la acción pública en defensa de la titularidad pública de un camino.

-Se elimina cualquier posibilidad de que se pueda dar la desafectación tácita por el transcurso del tiempo.

-En cuanto a las permutas y mutaciones demaniales, se insiste en la adecuación al interés general.

-Respecto al Catálogo de caminos incluido en el capítulo II, para defender la titularidad pública de los antiguos caminos, hace falta un trabajo previo de investigación que permita acreditarla a través de un equipo multidisciplinario. La ley establece el procedimiento para aprobar los catálogos, procedimiento que prevé un informe del consejo insular y un trámite de audiencia pública.

El capítulo III prevé la colaboración y la coordinación entre las diferentes administraciones. El capítulo IV regula los instrumentos de planeamiento territorial y los planes ejecutivos. El capítulo V regula los usos de los caminos, insistiendo en el derecho de transitarlos y en el hecho de que, en todo caso, el tránsito no motorizado es de uso general, libre y gratuito, sin que se pueda sujeta a ninguna tasa y sin perjuicio de las que se puedan imponer a los usos

especiales, las actividades lucrativas, las pruebas deportivas o las actividades no permanentes.

Igualmente, por razones paisajísticas, medioambientales y excursionistas, se establece la obligación de preservar todo un conjunto de caminos del asfaltado. También se establecen normas sobre los cerramientos laterales de los caminos, prohibiendo los macizos por encima de 120 centímetros de altura, con objeto de evitar la pérdida de las visuales del paisaje. Por otro lado, en el artículo 38 se recogen las normas adecuadas para mantener los caminos que se encuentran sobre bancales.

En el Título III se regula el senderismo, que se articula en base a la creación de las rutas senderistas, entendiéndolas, prioritariamente, como las rutas excursionistas a pie homologadas por el consejo insular. Los promotores de estas rutas pueden ser los ayuntamientos o el consejo insular, si bien las personas particulares también pueden colaborar firmando los convenios correspondientes con la administración promotora. La ruta senderista se puede articular sobre vías públicas o, incluso, sobre vías privadas.

La ley establece el procedimiento de homologación de rutas que corresponde al Consejo Insular. Este título se completa con las condiciones que pueden permitir cancelar la homologación, así como las normas relativas a la conservación y la señalización de las rutas senderistas.

El Título IV implanta el régimen de infracciones y sanciones. Este título es común a los caminos y las rutas senderistas. Se establece una graduación de leve, grave y muy grave, y con unas multas que pueden ir de un mínimo de 60 euros hasta los 20.000 euros para las infracciones más graves.

La ley concluye con un conjunto de disposiciones adicionales, transitorias y finales. En las disposiciones adicionales se destaca la regulación de los planes especiales de ordenación territorial mediante la modificación de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial. Estos planes se configuran como instrumentos de ordenación territorial en desarrollo de las determinaciones del Plan Territorial Insular y del Plan Director Sectorial o también como instrumentos de planeamiento autónomo, cuando así lo prevea expresamente una normativa sectorial. También son objeto de regulación los antiguos trazados de líneas ferroviarias desafectadas, así como la creación de los planes de vías ciclistas.

Por otra parte, los planes o proyectos sobre caminos públicos o rutas senderistas que se encuentren en espacios naturales protegidos deberán contar con el informe preceptivo a que se refiere el artículo 21 de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental.

**Entrada en vigor:** 30 de diciembre de 2019

**Normas afectadas:**

Se modifica la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial, en los términos establecidos en la Disposición adicional primera.



Documento adjunto: 

## Iberoamérica

### Portugal

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de febrero de 2019*

#### [“Decreto-lei” n.º10/2019, de 18 de enero, que realiza la transposición parcial de la Directiva \(UE\) 2018/410, de 14 de marzo de 2018, sobre Comercio Europeo de Licencias de Emisión \(CELE\), «nueva directiva CELE»](#)

**Autora:** Amparo Sereno. Investigadora de la “Universidade Autónoma de Lisboa” (UAL) y profesora en el “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa” (ISCAL)

**Fuente:** “Diario de la República” (DR) 1.ª serie, N.º 13 — 18 de janeiro de 2019

**Temas Clave:** cambio climático; Comercio Europeo de Licencias de Emisión (CELE); «nueva directiva CELE»; gases con efecto invernadero (GEI); Lista NIMs (*National Implementation Measures*)

#### **Resumen:**

Mediante esta norma se realiza la segunda modificación al “Decreto-Lei” n.º 38/2013, de 15 de marzo – alterado por el “Decreto-Lei” n.º 42 -A/2016, de 12 de agosto – que estableció la regulación del Comercio Europeo de Licencias de Emisión (CELE) a partir de 2013, realizando la transposición de la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre. Esta normativa, a su vez, fue alterada por la «nueva directiva CELE» de 2018, ahora parcialmente recibida en el derecho interno portugués a través del “Decreto-lei” que se analiza.

La razón de esta transposición parcial se debe a la necesidad de cumplir el plazo impuesto por la «nueva directiva CELE», que acaba en 30 de septiembre de 2019, para que los Estados miembros entreguen una lista de instalaciones incluidas en el régimen del CELE en el período comprendido entre 1 de enero de 2021 a 31 de diciembre de 2025, también conocida como Lista NIMs (*National Implementation Measures*), que posteriormente será revista cada cinco años.

La normativa en análisis establece, además, el destino de los ingresos obtenidos a través de las subastas de licencias de emisión, que, según menciona el preámbulo del “Decreto-lei” n.º10/2019, de 18 de enero, fueron superiores a lo inicialmente previsto. En una primera fase estos ingresos entrarán directamente en el “Fondo Ambiental”. Este Fondo es una especie de *superfund* americano (creado por el “Decreto-lei” n.º 42 -A/2016, de 12 de agosto), que se nutre de todo tipo de impuestos, tasas y multas relativas a los diferentes recursos naturales – desde tasas por la utilización privativa de recursos hídricos o licenciamiento ambiental hasta el pago de cualquier multa relacionada con los sectores de competencia del Ministerio del Ambiente. Después, una vez integrados en el Fondo Ambiental, la normativa en análisis establece que un 60 % de los ingresos antes referidos deberán ser utilizados para promover las energías renovables, mediante la compensación del coste adicional que

supone la producción de este tipo de energías hasta el límite del 100% del mismo. Tras haber cubierto este coste y caso reste algún diferencial, el mismo será destinado al Sistema Eléctrico Nacional (SEN) de forma a reducir la factura energética, favoreciendo así al consumidor final. Para que este montante se destine al SEN los Ministros de Ambiente y de Hacienda tendrán que aprobar un despacho conjunto autorizando la transferencia del Fondo Ambiental para el SEN.

Por último, el Decreto-lei” n.º10/2019, de 18 de enero, exige que todos los establecimientos con Títulos de Emisión de Gases Efecto Invernadero (TEGEI) atribuidos al abrigo de la legislación anterior deberán presentar un informe a la “Agência Portuguesa do Ambiente” (APA) con los datos relevantes para efectos de la NIMs y para el periodo 2021 a 2025. Por su parte, los operadores de instalaciones que pretendan solicitar la atribución de licencias de emisión gratuitas, deberán presentar a la APA un informe con datos históricos de emisiones de GEI, de flujos de energía y de producción o consumo por cada una de sus instalaciones hasta 31 de marzo o 31 de julio de 2019, dependiendo de si eran detentores (o no) de un TEGEI después de abril de 2019.

**Entrada en vigor:** 1 de febrero de 2019.

**Normas afectadas:** fue alterado el “Decreto–Lei” n.º 38/2013, de 15 de marzo

**Documento adjunto:** 

# JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo  
Fernando López Pérez  
Manuela Mora Ruiz  
Noemí Pino Miklavec

## Tribunal Constitucional (TC)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de febrero de 2019*

### Sentencia Núm. 134/2018, de 13 de diciembre de 2018, del Pleno del Tribunal Constitucional. Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos

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

**Fuente:** BOE Núm. 13, de 15 de enero de 2019

**Temas Clave:** Tauromaquia; Competencias; Ganadería; Medio ambiente; Patrimonio cultural; Espectáculos públicos; Unidad de mercado; Transporte de animales

#### **Resumen:**

El Pleno del Tribunal analiza en este supuesto concreto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears.

La demanda establece como objeto del recurso (i) el artículo 1.2, que solo permite la celebración de corridas de toros conforme a lo previsto en esa ley; (ii) el artículo 4, que determina que la ganadería suministradora de los toros será la más cercana en términos de distancia a la plaza de toros donde se celebre el espectáculo taurino; (iii) los apartados 1, 2, 6 y 7 del artículo 5, que establecen, los dos primeros, los límites de edad y pesos de los toros y, los dos últimos, la potestad de la presidencia de la plaza respecto de la celebración del espectáculo a la vista del acta veterinaria y las diferentes actuaciones a desarrollar una vez finalizado el espectáculo, respectivamente; (iv) el artículo 6, que prohíbe el enchiqueramiento de los toros; (v) el artículo 7, que prohíbe la presencia de caballos durante las corridas de toros; (vi) el artículo 8, que limita la posibilidad de participación en las corridas de toros a los profesionales inscritos en la sección primera del registro general de profesionales taurinos, es decir, toreros y toreras, y su personal auxiliar y establece que en las corridas el número de toros que se toreen será como máximo de tres con una participación no mayor a los diez minutos; (vii) el artículo 9, que establece la prohibición del uso de utensilios que puedan causar la muerte del animal o de producirle heridas; y (viii) el artículo 15.3 b), que define como infracción muy grave la omisión de las medidas de protección y bienestar de los animales previstas en los artículos 8 y 9.

En la demanda se trae a colación la STC 177/2016, de 20 de octubre, que consideró que la prohibición autonómica de cualquier espectáculo taurino vulneraba el artículo 149.2 CE, por impedir, en el territorio de la comunidad autónoma, el ejercicio de la competencia dirigida a conservar esa tradición cultural en los términos de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural y la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial.

La representación del Parlamento de las Illes Balears argumenta que la Ley impugnada respeta la anterior jurisprudencia, ya que no contiene una prohibición de las corridas de

toros sino una regulación distinta de la contenida en el Reglamento de espectáculos taurinos aprobado por el Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero. Rechaza asimismo la vulneración que el Estado alega en materia de patrimonio cultural (art. 194.1.28 CE) amparándose en que la competencia sobre dicha materia es concurrente con la del artículo 20.25 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB).

Se debe puntualizar que se trata de un recurso de inconstitucionalidad con un exclusivo objeto competencial en el que se analizan los límites del ejercicio de competencias conforme al bloque de la constitucionalidad. Sin embargo, no se plantean aspectos sustantivos en relación con el nivel constitucional de protección de los derechos de los animales o su bienestar; por lo que simplemente nos detendremos en los aspectos que consideramos más relevantes.

La normativa autonómica impugnada se relaciona con el ejercicio de las competencias exclusivas en materia de (I) agricultura y ganadería y protección del medio ambiente (artículo 30.10 y 30.46 EAIB); (II) espectáculos públicos (art. 30.31 EAIB); y (III) cultura (art. 30.25 y 30.26 EAIB).

### **Competencia estatal en materia de patrimonio cultural y su ejercicio en protección de la tauromaquia.**

El Abogado del Estado invoca esta competencia en base al artículo 149.1.28 CE, que establece la competencia exclusiva para la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; y al artículo 149.2 CE, que determina que “[s]in perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial”

El Tribunal se remite a la STC 177/2016 en la que dejó establecido que el precepto más directamente relacionado con la decisión legislativa de prohibición de determinados espectáculos taurinos era el artículo 149.2 CE. Nos aclara que en materia de cultura existe una concurrencia no excluyente de competencias estatales y autonómicas por cuanto se trata de hacer efectivo el principio de garantía del acceso a la cultura (artículo 44.4 y 5 CE y artículo 44 EAC) y de preservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, artístico y cultural español (artículo 46 CE).

“El artículo 149.2 CE dibuja así una situación de concurrencia en la medida en que Estado y Comunidades Autónomas son titulares de competencias en un ámbito material compartido, ordenado tanto a la preservación como al estímulo de los “valores culturales propios del cuerpo social” por parte de cada una de las instancias públicas habilitadas por la Constitución (el Estado central) y los respectivos Estatutos de Autonomía (Comunidades Autónomas); por todas, STC 122/2014, de 17 de julio, FJ 3 b”.

**(i)El artículo 1.2 de la Ley 9/2017 ha sido impugnado en el extremo relativo a que “solo se podrán celebrar corridas de toros de acuerdo con esta ley...”, con el argumento de que implica la prevalencia de la ley autonómica sobre la regulación estatal. A juicio del Tribunal, este precepto es inconstitucional y nulo por cuanto obstaculiza la normal celebración de las corridas de toros y provoca una desfiguración de ella hasta**

hacerla irrecognoscible y, por consiguiente, vulnera la competencia estatal para la protección de la tauromaquia.

**(ii) Los artículos 5.1 y 5.2 de la Ley 9/2017 establecen las características de edad y peso de los toros que participen en los espectáculos taurinos.** El Tribunal entiende que esta regulación no solo supone un obstáculo al normal desarrollo de las corridas de toros, sino también la imposibilidad de celebración de otro tipo de manifestaciones taurinas; por lo que son declarados inconstitucionales y nulos.

**(iii) El artículo 5.7 de la Ley 9/2017, que establece el reconocimiento veterinario posterior a la lidia para comprobar el estado sanitario y de bienestar del animal,** está directamente relacionado con la regulación de la Ley que impide la muerte de la res. El criterio del Tribunal es que como la suerte suprema constituye uno de los elementos necesarios para la reconocibilidad de la corrida de toros moderna como institución perteneciente al patrimonio cultural español, el carácter imperativo de este artículo 5.7 lo hace incompatible con la normal celebración de las corridas de toros.

**(iv) El artículo 6 de la Ley 9/2017 establece que “[l]os toros no podrán ser recluidos en los chiqueros de la plaza durante su estancia en la misma. Su salida a la plaza se realizará desde los mismos corrales”.** Si bien en un principio podría tratarse de aspectos meramente técnicos sobre la manera de preparar a los toros antes de su salida a la plaza, el Tribunal entiende que todo gira en torno a la prohibición de enchiqueramiento y la correlativa obligación de salida de cada uno de los toros a la plaza desde los corrales; lo cual supone, tal como alega la parte recurrente, una grave dificultad para el desarrollo tradicional del espectáculo.

**(v) El mandato incluido en el artículo 8 dirigido a determinar los profesionales que pueden participar en las corridas de toros y a limitar a tres el número de toros que pueden lidiarse en cada espectáculo y que su duración no rebase los diez minutos por toro** es, asimismo, una medida incompatible con el tradicional desarrollo de la corrida de toros, máxime cuando en el primer caso puede quedar excluida la posibilidad de celebración de otro tipo de espectáculos taurinos. Estas afirmaciones desembocan en la nulidad del precepto.

**(vi) El análisis de la constitucionalidad de los preceptos impugnados por alterar sustancialmente el desarrollo de la corrida de toros moderna (artículos 7, 8 y 9 de la Ley 9/2017), se relaciona con la ausencia de caballos durante las corridas, la limitación de los utensilios que se empleen o la supresión del tercio de varas, el tercio de banderillas y la muerte del animal en el último tercio, por cuanto se limita el contenido de la corrida de toros al toreo con el capote y la faena de muleta.**

El Tribunal efectúa un repaso por el contenido de los reglamentos taurinos, tanto el estatal como los autonómicos, y todos ellos prevén tanto los tres tercios de lidia como la muerte del toro. Partiendo de esta afirmación, el criterio del Tribunal es que la Ley Balear efectúa una regulación divergente y separada del uso tradicional, en la que no se reconocen las características nucleares de la corrida de toros que ha protegido el Estado, máxime teniendo en cuenta que se altera la lidia tradicional en cuanto a su estructura, sus suertes y la muerte final de la res ante el público. De ahí que los preceptos impugnados se declaren no ajustados a la Constitución por menoscabar la competencia estatal

### **Competencia estatal en materia de unidad de mercado y de establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos**

El Abogado del Estado impugna el artículo 4 de la Ley 9/2017, en el inciso que determina que “[p]ara que la duración del viaje desde la ganadería hasta la plaza de toros sea la mínima indispensable, la ganadería suministradora de los toros ... será la más cercana, en términos de distancia, a la plaza de toros donde se celebre el espectáculo taurino”, invocando las competencias estatales en materia de unidad de mercado y de libre circulación (artículos 149.1.13 y 139.2 CE) y de establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (artículo 149.1.1 CE), argumentando que se otorga una ventaja económica a una ganadería respecto de otras, basada exclusivamente en la ubicación geográfica.

El Gobierno y el Parlamento balear consideran que se trata de una aplicación obligatoria del Reglamento (CE) 1/2005, del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas, derivada del principio de primacía del derecho de la Unión.

El Tribunal, tomando en consideración el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, examina si esta restricción autonómica está fundamentada en una razón imperiosa de interés general que pueda justificarla (artículo 5.1 de la Ley 20/2013); y si es proporcionada a la consecución de dicha razón, no existiendo medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica (artículo 5.2 de la Ley 20/2013).

Entiende que la finalidad de la norma autonómica impugnada de protección del bienestar animal para justificar la ubicación de la ganadería, está relacionada con la “la protección del medio ambiente” y “la sanidad animal” y directamente comprendida en “los objetivos de la política social y cultural”, dentro de las razones imperiosas de interés general a las que se refiere la legislación estatal básica. En definitiva, a menor distancia, menor duración del proceso de transporte de los animales y minimización de su sufrimiento.

No corre la misma suerte la comprobación de que no exista un medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica para la consecución de este objetivo. En esta línea, el objetivo de minimizar el sufrimiento de los toros a través de la contratación con la ganadería más próxima a la plaza excluye, a juicio del Tribunal, otras regulaciones y medidas que, incidiendo en otras condiciones del transporte de los animales, son susceptibles de alcanzar el mismo objetivo de bienestar animal de una manera menos restrictiva o distorsionadora para la unidad de mercado.

Por tanto, la restricción impuesta no es el medio menos distorsionador de la actividad económica para la consecución del objetivo pretendido, por lo que no es constitucionalmente adecuada para el sacrificio a los derechos de libre circulación, libre empresa y unidad de mercado. “Con ello se vulneran las competencias estatales en materia de unidad de mercado y de libre circulación (arts. 149.1.13 y 139.2 CE) y de establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE)”. Se declara, por tanto, su inconstitucionalidad.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal acuerda:

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears:

A) El inciso «de acuerdo con esta Ley» del artículo 1.2.

B) Los apartados 1, 2, 6 y 7 del artículo 5.

C) El artículo 6.

D) El artículo 7.

E) El artículo 8.

F) El artículo 9.

G) El artículo 15.3 b).

H) El inciso “Para que la duración del viaje desde la ganadería hasta la plaza de toros sea la mínima indispensable... que... será la más cercana, en términos de distancia, a la plaza de toros donde se celebre el espectáculo taurino» del artículo 4. Queda vigente el inciso siguiente: «La ganadería suministradora de los toros... tiene que estar inscrita en el libro genealógico de la raza bovina de lidia”.

Son cinco los votos particulares que se han emitido con esta sentencia, cuya lectura resulta muy recomendable para poder apreciar los distintos enfoques jurisprudenciales que genera la práctica de la tauromaquia en nuestro país.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

“(...)En conclusión, hay que confirmar que (i) en materia de cultura «corresponde al Estado la preservación del patrimonio cultural común», así como de «lo que precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias» (SSTC 49/1984, de 5 de abril; 157/1985, de 15 de noviembre; 106/1987, de 25 de junio; 17/1991, de 31 de enero, y 177/2016, de 20 de octubre) y (ii) en ejercicio de esa competencia se ha promulgado, mediante la Ley 18/2013, un mandato general a todos los poderes públicos en todo el territorio nacional para garantizar la conservación y promover el enriquecimiento de la tauromaquia. (...)”.

“(...) STC 177/2016: “la norma autonómica, al incluir una medida prohibitiva de las corridas de toros y otros espectáculos similares adoptada en el ejercicio de la competencia en materia de espectáculos, menoscaba las competencias estatales en materia de cultura, en cuanto que afecta a una manifestación común e impide en Cataluña el ejercicio de la competencia estatal dirigida a conservar esa tradición cultural, ya que, directamente, hace

imposible dicha preservación, cuando ha sido considerada digna de protección por el legislador estatal en los términos que ya han quedado expuestos.

Ello no significa que la Comunidad Autónoma, no pueda, en ejercicio de sus competencias sobre ordenación de espectáculos públicos, regular el desarrollo de las representaciones taurinas (...); ni tampoco que, en ejercicio de su competencia en materia de protección de animales, pueda establecer requisitos para el especial cuidado y atención del toro bravo” (FJ 7)(...)”.

**El artículo 1.2 de la Ley 9/2017:** “(...) el precepto impugnado solamente podría considerarse conforme a la Constitución en el caso de que la normativa contenida en la ley impugnada en su conjunto no comportase una regulación que haga imposible el normal desarrollo de las corridas de toros o desfigure su reconocimiento como institución cultural.

Dado que, como después se verá, el examen conjunto de los restantes preceptos impugnados por el abogado del Estado impone la conclusión de que constituyen un obstáculo a la normal celebración de las corridas de toros, provocan una desfiguración de ella hasta hacerla irreconocible y, por consiguiente, vulneran la competencia estatal para la protección de la tauromaquia en cuanto forma parte del patrimonio cultural inmaterial de España, el inciso impugnado debe ser declarado inconstitucional y nulo. (...)”.

**Artículos 5.1 y 5.2 de la Ley 9/2017:** tal como se desprende de los reglamentos estatal y autonómico, las características de edad y peso exigidas en este precepto con carácter absoluto no son viables. Por otra parte, resulta asimismo notorio que la normal celebración de una corrida de toros, tal como viene siendo entendida tradicionalmente, resulta seriamente dificultada mediante el establecimiento de una horquilla entre el peso máximo y el peso mínimo de los toros tan estrecha que hace difícil que pueda ser aplicada con cierta normalidad para la celebración de este tipo de espectáculos. En atención a que la protección cultural de la tauromaquia incluye también la cría del toro de lidia, especialmente atenta al trapío, peso y características zootécnicas de las reses, el establecimiento con carácter general y absoluto para todos los espectáculos taurinos de unos límites de peso muy estrictos, conformando una horquilla reducida que no guarda relación con los pesos tradicionalmente aplicados a las corridas de toros, debe considerarse un obstáculo al normal desarrollo de la tauromaquia también en este aspecto.

Por tanto, los apartados 1 y 2 del artículo 5 de la Ley 9/2017 deben declararse inconstitucionales y nulos (...)”.

**Artículo 5.7** “(...) El reconocimiento veterinario posterior a la lidia, regulado en este precepto, está directamente relacionado con la regulación de la ley que impide la muerte de la res. Dado que, como se verá, la suerte suprema constituye uno de los elementos necesarios para la reconocibilidad de la corrida de toros moderna como institución perteneciente al patrimonio cultural español, el carácter imperativo del artículo 5.7 de la ley impugnada lo hace incompatible, tal como alega la parte recurrente, con la normal celebración de las corridas de toros.

En consecuencia, el artículo 5.7 de la ley impugnada debe ser declarado inconstitucional y nulo (...)”.

**Artículo 6:** “(...) obliga a mantener a todas las reses conjuntamente en un corral desde el cual debe efectuarse la salida al ruedo de cada toro aislando a los demás, cosa que puede suponer considerables dificultades, retrasos y alteraciones en el desarrollo del espectáculo incompatibles con su normal celebración en unas condiciones razonables de agilidad y continuidad. Esta dificultad solo sería susceptible de ser neutralizada mediante la imposición a los empresarios de la obligación de disponer de un número de corrales contiguos a la plaza equivalente al número de reses que vayan a ser lidiadas y esta obligación se muestra a todas luces incompatible con la normal configuración de las plazas y con el desarrollo de la corrida.

Por tanto, el artículo 6 de la Ley 9/2017 debe ser declarado inconstitucional y nulo (...).”

**Artículo 8:** “(...) El mandato dirigido a limitar a tres el número de toros que pueden lidiarse en cada espectáculo es, asimismo, una medida incompatible con el tradicional desarrollo de la corrida de toros, como igualmente alega el Abogado del Estado. El número de reses que pueden lidiarse en cada corrida de toros no aparece regulado en la normativa taurina –ni estatal ni autonómica–, pues la práctica tradicional se funda en que el número de toreros intervinientes en el espectáculo y, consiguientemente, el número de toros que deben ser lidiados se fija en concreto para cada espectáculo.

El carácter imperativo de la concreta previsión de restringir al número de tres las reses que pueden ser lidiadas en cada ocasión impide o dificulta el normal desarrollo de las corridas de toros, pues establece una limitación rígida para una materia que tradicionalmente se desenvuelve con carácter discrecional en función de las circunstancias del espectáculo y, por otra parte, no guarda relación ninguna con el número de reses que más frecuentemente son lidiadas en una corrida de acuerdo con la tradición.

Por último, el mandato de que «y su participación no durará más de 10 minutos» y de que «una vez transcurrido ese tiempo de 10 minutos» los toros «serán conducidos y devueltos a los corrales» está en conexión directa con la prohibición de darles muerte como parte del espectáculo, establecido en el artículo 9 de la Ley 9/2017, la cual, dado el carácter consustancial que la suerte suprema tiene hoy para el reconocimiento como tal de la corrida de toros moderna, comporta una desfiguración de la corrida como institución cultural. Por tanto, el artículo 8 de la Ley 9/2017 (y, el artículo 15.3.bj) debe ser declarado inconstitucional y nulo (...).”

**Artículos 7, 8 y 9:** “(...) La Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, establece como principio general de las actuaciones de salvaguardia la evitación de «las alteraciones cuantitativas y cualitativas de sus elementos culturales» (art. 3, letra h). La desaparición de dos de los tres tercios de la lidia tradicional, unida a la obligación de devolver al toro a los corrales sin darle muerte, hacen de los preceptos impugnados, a los que se atribuye carácter imperativo, un ejercicio competencial no ajustado a la Constitución en cuanto menoscaba la competencia estatal.

En definitiva, la regulación balear contenida en los artículos 7 y 9, concebida como imperativa para el desarrollo de las corridas de toros, altera la lidia tradicional en cuanto a su estructura, sus suertes y la muerte final de la res ante el público. Con ello se desfigura la concepción del espectáculo tal y como se entiende en España donde, según la definición de

la Real Academia de la Lengua, debe entenderse por lidiar (primera acepción): “Burlar al toro esquivando sus acometidas según las reglas de la tauromaquia hasta darle muerte”.

Al imponer un modelo espectáculo taurino en sustitución de las corridas de toros que se separa radicalmente de una manifestación paradigmática de la fiesta tradicional española, impidiendo, al propio tiempo, la celebración de otro tipo de espectáculos, la ley de las Illes Balears impide, perturba o menoscaba la competencia estatal sobre patrimonio cultural inmaterial.

En suma, los artículos 7 y 9 de la Ley 9/2017 deben ser declarados inconstitucionales y nulos (...).”.

### **Competencia estatal en materia de unidad de mercado:**

“(…) El carácter suficientemente abierto de las prescripciones del artículo 5.1 de la Ley 20/2013, apreciado en la STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 7, y la consideración del bienestar animal dentro de las razones imperiosas de interés general definidas por el derecho de la Unión, permiten concluir al Tribunal que la finalidad expresa de la norma autonómica impugnada de protección del bienestar animal como fundamento para establecer este mandato de ubicación de la ganadería debe entenderse relacionada con «la protección del medio ambiente» y «la sanidad animal» y directamente comprendida en «los objetivos de la política social y cultural» dentro de las razones imperiosas de interés general a las que se refiere la legislación estatal básica (art. 3.11 Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio)”.

En relación con la idoneidad y adecuación de la medida restrictiva –obligación de contratación con la ganadería más cercana de la plaza de toros– para la consecución del objetivo perseguido –protección del bienestar animal–, hay que afirmar que la medida está relacionada con la finalidad que pretende, ya que a menor distancia, menor duración del proceso de transporte de los animales; y resulta adecuada al fin perseguido, pues limita el sufrimiento del animal al garantizar su mínimo desplazamiento. Por tanto, supera los juicios de idoneidad y adecuación.

No puede afirmarse lo mismo en lo que se refiere a la comprobación de que no existe un medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica para la consecución de este objetivo.

Por otra parte, la finalidad de bienestar animal se conecta con una minimización del sufrimiento de los animales durante el transporte, cuya consecución está condicionada por una multiplicidad de factores, entre los que la distancia es solo uno de ellos y no necesariamente el más relevante. En este contexto se constata que limitar la consecución de ese objetivo de minimización del sufrimiento de los toros al mandato de contratación con la ganadería más próxima a la plaza de toros excluye otras regulaciones y medidas que, incidiendo en otras condiciones del transporte de los animales, son susceptibles de alcanzar el mismo objetivo de bienestar animal de una manera menos restrictiva o distorsionadora para la unidad de mercado.

Por tanto, la restricción impuesta no es el medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica para la consecución de objetivo pretendido, por lo que no es

constitucionalmente adecuada para el sacrificio a los derechos de libre circulación, libre empresa y unidad de mercado. Con ello se vulneran las competencias estatales en materia de unidad de mercado y de libre circulación (arts. 149.1.13 y 139.2 CE) y de establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE).

Es procedente, pues, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del mandato establecido en la proposición segunda del artículo 4 de la Ley 9/2017 sobre la ubicación de la ganadería suministradora de los toros, la cual se satisfará con la exclusión del inciso «[p]ara que la duración del viaje desde la ganadería hasta la plaza de toros sea la mínima indispensable, ..., que ... será la más cercana, en términos de distancia, a la plaza de toros donde se celebre el espectáculo taurino». De ese modo, es procedente mantener dentro de esa segunda proposición del artículo 4 de la Ley 9/2017 con pleno sentido sintáctico y semántico el mandato, no impugnado, que tiene por objeto la obligación de inscripción de la ganadería suministradora con el tenor siguiente: “[L]a ganadería suministradora de los toros... tiene que estar inscrita en el libro genealógico de la raza bovina de lidia” (...).”

#### **Comentario de la Autora:**

Las corridas de toros en nuestro país aglutinan a un sinfín de partidarios y detractores en torno a un espectáculo público que hunde sus raíces en la cultura grecolatina y en cuya práctica se han ido introduciendo diversas novedades, hasta llegar a las corridas de toros en su sentido moderno. El conflicto bascula entre la consideración de la tauromaquia como patrimonio cultural español y la defensa de los derechos de los animales a través de una cultura ambientalista. En este supuesto concreto, no se cuestiona ni se entra a valorar la problemática de la protección de los derechos de los animales o su bienestar. Sin embargo, en lo atinente a la cuestión competencial, la Sala ha incidido en diversos aspectos que tangencialmente tienen que ver con aquella materia. Sobresale, no obstante, la consideración de la competencia estatal en materia de patrimonio cultural y su ejercicio en pro de la tauromaquia.

A diferencia de lo que ocurrió con la ley catalana de protección de los animales, uno de cuyos artículos prohibió las corridas de toros y los espectáculos con toros que incluyeran la muerte del animal, declarado inconstitucional por vulneración del artículo 149.2 CE; en este caso no existe tal prohibición expresa sino que posibilita una práctica de la tauromaquia acorde con otras sensibilidades. Sin embargo, la ley balear, a través del sometimiento de la lidia a unas condiciones singulares –como la supresión de los caballos en las corridas, o el hecho de que el toro solo pueda ser toreado un máximo de diez minutos sin muerte del animal- pretende de facto, y en opinión de la Sala, llegar al mismo resultado que la ley catalana. Al efecto, se confirma la vulneración de las competencias estatales del artículo 149.2 CE, por cuanto se impide conservar la tradición cultural que entraña la tauromaquia y, por ende, la salvaguardia del patrimonio cultural.

En definitiva, ha prevalecido la protección estatal de la tauromaquia como ámbito cultural general, pese a admitir la concurrencia de competencias en esta materia.

**Documento adjunto:** 

## Tribunal Supremo (TS)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de febrero de 2019*

### [Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2019 \(Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: César Tolosa Tribiño\)](#)

**Autora:** Manuela Mora Ruiz, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva

**Fuente:** ROJ STS 96/2019- ECLI: ES: TS: 2019:96

**Temas Clave:** concesión de aprovechamiento de aguas; compatibilidad; unidad de gestión

#### **Resumen:**

La Sentencia seleccionada en esta ocasión resuelve el recurso de casación núm. 2754/2015 interpuesto por el Ayuntamiento de Gerindote (Toledo) contra la STSJ de Madrid de 21 de mayo de 2015, recurso núm. 344/2014 presentado contra la Resolución de 13 de febrero de 2014 de la Confederación Hidrográfica del Tajo, en cuya virtud se acuerda la denegación de la solicitud de concesión de aprovechamientos de aguas subterráneas para uso de abastecimiento del municipio en cuestión. Es parte recurrida la Junta de Castilla-La Mancha.

El Ayuntamiento de Gerindote presenta, así, recurso de casación contra la STSJ Madrid desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, alegando los siguientes motivos:

Por un lado, se argumenta la aplicación indebida del art. 121.2 RD 849/19986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico (DPH), en relación con el art. 96 del mismo, por entender que gozaba de preferencia la solicitud denegada al Ayuntamiento, sin que pudiera apreciarse duplicidad de aprovechamiento en relación con una concesión anterior (de 3 de marzo de 2011) sobre aguas superficiales del Río Tajo (embalse de Almodovar) y del río Alberche (embalse de Picadas) a favor de Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha, también para abastecimiento de la población (en particular, 83 municipios, entre los que se encuentra el de Gerindote: F.J. 2), y para lo que el Ayuntamiento demandante suscribió Convenio de Colaboración con Infraestructuras de Agua de Castilla-La Mancha, obligándose el municipio a surtirse de agua exclusivamente del sistema de Picadas.

En segundo término, el Ayuntamiento considera que se ha producido infracción del art. 98 del RDP, por aplicación del art. 96, en la medida en que elimina la incompatibilidad apreciada por la Confederación, además de cumplirse los requisitos para el otorgamiento de la autorización.

Para el Ayuntamiento, no es posible apreciar la aludida duplicidad, en la medida en que no se trata de dos peticiones de concesión que provengan del mismo peticionario, a lo que se añade el hecho de que la concesión solicitada por la Entidad Local se refiere al

aprovechamiento de aguas subterráneas, a diferencia de la concesión otorgada al Organismo Autónomo (F.J.8).

El TS asume el planteamiento de la Sala de Instancia, desestimando el recurso, sobre la base de los principios de unidad de gestión del agua y de respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, en los términos del art. 14 del Texto Refundido de la Ley de Aguas en relación con el art. 1.3, de forma que no es posible considerar como diferentes las dos solicitudes pese a tener un punto geográfico diverso en cuanto a las captaciones de agua (F.J.9).

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

“La sentencia concluye: «Pues bien en el presente caso, dadas las circunstancias del mismo y la prueba aportada a autos, se está en el caso, se adelanta, de desestimar el recurso actor, (...).

Aun cuando la solicitud de concesión del Ayuntamiento resulte precedente en el tiempo, es lo cierto que sobre ella se sobrepone/superpone, a la hora de resolver el expediente (en el que se ha requerido además documentación técnica adicional), la concesión a favor del citado Ente autonómico, en orden a desarrollar y poner en marcha el citado Sistema de Abastecimiento, que obedece al Plan Regional de Abastecimiento de Castilla -La Mancha, a través de Convenio suscrito en fecha 25.07.01 por la Comunidad Autónoma con el entonces Ministerio de Medio Ambiente para la ejecución de obras para el abastecimiento de agua a, entre otras, la localidad de Gerindote, según obra en los autos.

Además de lo anterior deben tenerse en cuenta las estipulaciones del citado Convenio entre la Entidad local actora y la Entidad autonómica citada, cuyo clausulado obligacional, ya recogido, no puede ahora y aquí soslayar la actora.

(...) Además, otorgada la concesión al Ente regional, resulta razonable y obligado que ello se tenga en cuenta a efectos de resolver respecto de concesiones pendientes, cual sería el caso, sin que pueda soslayarse la incompatibilidad por concurrir solicitudes anteriores en trámite.

Recuérdese además que las concesiones se otorgarán teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos (trascrito artº 96 RPDH), bajo el citado principio legal de unidad de gestión, ya señalado, lo que no permite, a efectos de resolver el otorgamiento de concesiones, distinguir entre ambos tipos de recursos del agua, cual postula la demandante.

Ambas concesiones afectan o pueden afectar a las mismas aguas y usos, lo que determina la incompatibilidad resultante, que conlleva la correcta denegación de la solicitud de la actora, en base a la normativa vigente y actuaciones desarrolladas en relación al agua en el municipio»” (F.J.4).

“El carácter unitario del dominio público hidráulico (artículo 1, apartado 3, del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, «Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado

al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico)), impide considerar separadamente la primera solicitud -para captación de aguas subterráneas- de la segunda, realizada por vía de convenio y a través de la entidad pública Infraestructuras de Castilla-La Mancha para captación de aguas superficiales, resultando además que la finalidad del aprovechamiento pretendido en ambos casos es la misma: el suministro de agua potable a la población del Municipio de Gerindote.

Por otra parte, el contenido del Convenio es suficientemente claro cuando establece en su estipulación 4ª, sobre régimen de explotación de las instalaciones, que la Entidad local «adquiere la obligación de abastecerse exclusivamente del Sistema de Picadas (letra a) de la misma)».

En definitiva, tal y como señala la resolución impugnada, la misma se atiene a los principios de unidad de gestión del agua y de respeto a la unidad de cuenca hidrográfica, establecidos por el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, al no considerar como diferentes las dos solicitudes del Municipio en función del punto geográfico en el que se producen las captaciones del recurso, por lo que se produce la duplicidad que justifica la denegación de la concesión recurrida” (F.J.9).

#### **Comentario de la Autora:**

La Sentencia seleccionada es una Sentencia breve, en cuanto a las consideraciones que lleva a cabo el Tribunal Supremo respecto del recurso de casación, pero con un contenido esencial respecto de la comprensión que hace de los principios que han de guiar la gestión del agua en nuestro País.

Desde esta perspectiva, la consideración del agua como un recurso unitario, del que forman parte de manera indistinta tanto las aguas superficiales como las subterráneas es la piedra angular del modelo de aprovechamiento del recurso instaurado en nuestro Ordenamiento, de forma que éste se encuentra en plena consonancia con las exigencias de la Directiva Marco de Aguas (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas).

En este sentido, la Sentencia que nos ocupa consolida este enfoque y da un paso más, al conectar la consideración del agua como un recurso único con otro elemento fundamental en la gestión del aludido recurso, cual es la gestión unitaria de la cuenca hidrográfica, evitando un fraccionamiento artificial de la misma, que, claramente, impediría una utilización racional del recurso. La Sentencia consolida, pues, un modelo de gestión del agua muy concreto, en el que, definitivamente, se supera una separación artificial de las aguas.

**Documento adjunto:** 

## Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

### Andalucía

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de febrero de 2019*

#### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 20 de septiembre de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Pedro Marcelino Rodríguez Rosales\)](#)

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** Roj: STSJ AND 11563/2018 – ECLI:ES:TSJAND:2018:11563

**Temas Clave:** Clasificación de suelos; Dominio público hidráulico; Evaluación ambiental; Planeamiento urbanístico; Suelo no urbanizable; Urbanismo

#### **Resumen:**

Por una asociación ecologista se interpone recurso contencioso-administrativo contra dos resoluciones de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla de 16 de diciembre de 2014 y de 9 de febrero de 2015, a través de las cuales se aprueba definitiva y parcialmente la Innovación 34 de la Adaptación Parcial a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, categoría de suelo no urbanizable (protección específica cauce de aguas y de protección agrícola) del municipio de Arahál (Sevilla).

Según se desprende de la sentencia, a través de estas resoluciones se estaba modificando el suelo no urbanizable de especial protección del municipio, parte del cual pasaba a considerarse suelo no urbanizable genérico.

Hay que tener en cuenta que, según consta en el Fundamento de Derecho Segundo, en las Normas Subsidiarias de Arahál de 1994, existía un régimen de protección de cauces muy por encima del exigido en la normativa de aguas, con una extensión de entre 400 y 500 metros desde los márgenes de los cauces existentes, según constaba en los planos. No obstante, un precepto de las Normas Subsidiarias sí que nombraba la legislación de aguas.

En cambio, con las normas aprobadas a través de las resoluciones recurridas, se limitaba la superficie protegida a los 5 metros de servidumbre y 100 metros de limitaciones que se recoge en Ley de Aguas, contradiciendo a las Normas Subsidiarias aprobadas en 1994, al reducir la superficie y el grado de protección de una parte del suelo no urbanizable especial.

A fin de poner sobre la mesa todos los datos fácticos acerca del planeamiento municipal objeto de controversia, es preciso indicar que en 2009 se aprobó una adaptación a la ley urbanística autonómica de 2002. En esta adaptación constaba el suelo de protección de cauce aunque desaparecían los planos. A juicio del Tribunal, la protección de este suelo no urbanizable especial seguiría vigente en los mismos términos que en 1994, atendiendo a la naturaleza jurídica de dicha adaptación, por cuanto la Ley urbanística autonómica vetaba la

posibilidad de alterar la regulación del suelo no urbanizable a través de estas modificaciones.

Pues bien, la recurrente impugna los Acuerdos de 2014 y 2015, a través de los cuales se reducía la superficie del suelo de protección de cauces, aduciendo, entre otras cuestiones, la ausencia de informe ambiental de ninguna clase.

Se defiende una de las administraciones demandadas aduciendo que se trataría de un mero cambio en la planimetría del instrumento urbanístico, no alterando la clasificación del suelo que seguiría siendo no urbanizable, así como que el modelo territorial municipal tampoco cambiaría.

La Sala en primer lugar asume, a la vista de la normativa sobre evaluación ambiental estratégica, la nulidad de las resoluciones recurridas. Pero además, efectúa un análisis de la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha recaído al respecto de las posibilidades de desclasificar suelo no urbanizable, aplicando el principio de no regresión del derecho ambiental y la necesidad de justificar aquellas actuaciones que constituyan una desprotección ambiental del suelo.

Máxime si, como así infiere el Tribunal en la sentencia, de las actuaciones municipales se deduce que el objetivo de la modificación era salvar las construcciones ya levantadas en suelo que pierde su especial protección, siendo que existían incluso sentencias condenatorias de la jurisdicción penal ordenando la demolición de algunas de ellas.

Por todo ello, la Sala estima el recurso, declarando la nulidad de las resoluciones de 2014 y 2015 indicadas.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“Las Administraciones rechazan la necesidad de Evaluación Ambiental sirviéndose de los argumentos de un informe del Servicio de Protección Ambiental en Sevilla de enero de 2014: se trata de un mero cambio en la planimetría, no altera la clasificación urbanística del suelo, que sigue siendo no urbanizable, ni el modelo territorial municipal.

Respecto de lo primero, hay que decir que el cambio afecta a aspectos esenciales porque una parte relevante del suelo pierde su protección merced a él: no se limita a detallar o precisar lo ya establecido.

Con relación al resto, además de contradecir los informes de la propia Administración antes citados, hay que insistir en que la desaparición del régimen de especial protección, tal como lo establecen las Normas Subsidiarias de Arahal y el ordenamiento urbanístico en general, sí supone un cambio radical en la regulación del suelo, especialmente en lo concerniente a las potestades y obligaciones administrativas de rehabilitación o regeneración del suelo y en el ejercicio de la potestad de restauración de la legalidad. Por no mencionar que queda más abierto a un ulterior desarrollo urbanístico.

No puede ampararse en la evolución natural del suelo ni en la actuación humana, porque contradice la previsión de las propias Normas Subsidiarias, cuyo artículo 4.1.5 establece que Si un suceso natural o provocado causara degeneración en las condiciones que sustentan la

pertenencia de un terreno a una categoría determinada, dicha circunstancia no será motivo suficiente para modificar dicha calificación, sino que, por el contrario, deberán ponerse en práctica las medidas apropiadas para la regeneración de las condiciones originarias.

Cabe aprovechar los términos de la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2014: «La Administración dispone de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de decidir que un terreno que anteriormente estuviese clasificado como suelo no urbanizable común pase a tener la clasificación de urbanizable a fin de hacer posible su incorporación al proceso urbanizador. Las cosas son distintas cuando concurren circunstancias o están presentes valores que hacen procedente y preceptiva la clasificación del terreno como suelo no urbanizable. El caso más claro, aunque no el único, es el de los terrenos sujetos a algún régimen de especial protección».

Esto deriva del conocido principio de no regresión del Derecho Medioambiental o cláusula *stand still*, es decir, su orientación a la conservación y utilización racional de los recursos naturales. El cual, si bien no significa que la ordenación del territorio sea intangible, obliga a orientar la actuación de la Administración y la legislación en favor de la preservación de lo existente y el mantenimiento de su integridad física y jurídica, su uso público y sus valores paisajísticos. Más concretamente, no cabe adoptar medidas que supongan un patente retroceso en el grado de protección alcanzado sin ponderar cuidadosamente los bienes en juego”.

“A pesar de las dudas planteadas, no puede negarse que las Normas Subsidiarias expresan, desde su origen y en el Estudio de Impacto Ambiental que las acompaña, cuáles eran los motivos que justificaban la especial protección de parte del suelo no urbanizable: el peligro que corren las aguas superficiales de no tomarse medidas correctoras, por contaminación, aumento de población y de actividad industrial, así como el peligro de Perpetuar las tendencias de degradación socioecoambiental del recurso agua en el término municipal. Lo mismo en relación con la ocupación del suelo de labor, con pérdida de vegetación, señalando que Las normas propuestas, en el artículo 4.1.6, puntos 4 y 5 suponen la protección de las especies autóctonas; el cumplimiento de estas normas rompería la tendencia de progresiva degeneración de los restos de vegetación natural no vinculados a condiciones antrópicas (básicamente restos de matorral mediterráneo). Asegura que la protección del suelo agrícola frente a la urbanización supone un considerable impacto positivo y que es indispensable para mantener las actividades agrícolas tradicionales.

Hay que tener presente que el Estudio de Impacto Ambiental señaló que uno de los más importantes factores de degradación de las aguas en Arahal era su falta de depuración, la proliferación de fosas sépticas, la captación privada y los vertidos de contaminantes.

Ninguna duda cabe respecto del valor ambiental del cauce del río Guadaira cuando el Decreto 113/2015 y la Orden de 12 de mayo siguiente reconocen su carácter de Lugar de Interés Comunitario y fijan la gestión como Zona de Especial Conservación, gracias a características que desde luego no ha ganado con posterioridad a la entrada en vigor de las Normas Subsidiarias”.

“De las actuaciones municipales puede inferirse que el objetivo de la modificación de las Normas Subsidiarias que examinamos es fundamentalmente salvar construcciones ya levantadas en el suelo que pierde su especial protección, habiéndose incluso dictado

sentencias condenatorias por la jurisdicción penal ordenando la demolición de lo indebidamente construido.

Pero esta finalidad no es lícita porque, como advierte la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2015, No corresponde al ámbito de la potestad de planeamiento modular la legalización de lo ilegalmente construido. Obviamente el planificador conserva íntegramente la discrecionalidad inherente a la potestad planificadora, pero la misma no llega, ni puede abarcar, a modular los efectos de las ilegalidades y a fundamentar el nuevo planeamiento en función del carácter aprovechable o no de lo anterior [...].”

#### **Comentario del Autor:**

La sentencia examinada constituye un buen ejemplo de la protección que se otorga al suelo no urbanizable especial, no sólo por causa del régimen jurídico que se impone por su simple previsión en el plan urbanístico de que se trate, sino por las especiales dificultades que entraña su desclasificación posterior.

En el caso que nos ocupa, incluso el Tribunal llega a “descubrir” que dicha modificación era para “legalizar” las construcciones que se habían ido erigiendo en el suelo protegido, lo que evidentemente rompe con la finalidad de la protección de la que era acreedora el suelo, y en cualquier caso esta posibilidad no puede considerarse un fin lícito y legitimador del *ius variandi* del planificador urbanístico.

**Documento adjunto:** 

## Castilla y León

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de febrero de 2019*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 19 de octubre de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Adriana Cid Perrino\)](#)

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

**Fuente:** Roj: STSJ CL 3834/2018 - ECLI: ES:TSJCL:2018:3834

**Temas Clave:** Calidad del aire; Planes; Valores; Ozono

#### **Resumen:**

La Federación Ecologistas en Acción de Castilla y León formula recurso contencioso-administrativo frente la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto frente a la desestimación por el Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de la Junta de Castilla y León de su solicitud de 22 de enero de 2016, cuya finalidad era que se adoptaran los Planes de Mejora de Calidad del Aire previstos en el artículo 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre y en el artículo 24.1 del [Real Decreto 102/2011, de 28 de enero](#); para las zonas y aglomeraciones afectadas: Salamanca, Duero Norte, Montaña Sur, Valle del Tiétar y Alberche, Soria y Demanda, Sur y Este de Castilla y León y Valladolid.

La pretensión principal de la Federación recurrente es que se declare la obligación que tiene la Junta de Castilla y León de elaborar y aprobar los preceptivos Planes de Calidad del Aire de manera urgente. En primer lugar, se basa en los datos sobre incumplimientos de los valores objetivos para la protección de la salud humana y la vegetación, registrados en la Red de Control de la Calidad del Aire de la Junta de Castilla y León desde el año 2012 hasta el año 2015, en la que se especifican para cada anualidad las zonas que han superado los citados valores. En segundo lugar, alega el incumplimiento por parte de la Administración Autónoma de la normativa aplicable, máxime cuando tiene el deber de elaborar los citados Planes.

Con carácter previo, la Sala descarta las causas de inadmisibilidad del recurso alegadas por la Administración demandada referidas a la falta de acreditación de los requisitos para el ejercicio de acciones por las personas jurídicas y a la desviación procesal.

Los hitos fundamentales que tiene en cuenta la Sala para estimar el recurso planteado son precisamente los informes obrantes en el expediente administrativo elaborados a instancia del Jefe del Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático, que recogen las zonas donde se han superado los valores objetivos relativos al ozono troposférico determinados en el apartado H del Anexo 1 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. En ellos se reflejan valores altos de ozono en prácticamente todo el territorio de Castilla y León, incluso donde no existen emisiones significativas de los

principales contaminantes primarios precursores de ozono, al igual que en prácticamente todo el territorio nacional y sur de Europa, proponiendo ya el desarrollo de un Plan Nacional de Calidad del aire.

La Administración autonómica basa su defensa en que estos altos valores de ozono no suponen un hecho aislado o un problema local o regional si no que afecta a todo el territorio nacional. A juicio de la Sala, esta afirmación en modo alguno desvirtúa el carácter imperativo con que los artículos 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y el artículo 24 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, regulan el deber de actuar de las administraciones autonómicas en la elaboración y aprobación de los Planes de mejora de la calidad del aire. Ni tampoco obstruye este deber el hecho de haber comunicado al Ministerio competente la conveniencia de un Plan Nacional, ni el hecho de haberse iniciado los trabajos de desarrollo de un Plan Nacional sobre el ozono troposférico. Y es que los Planes Regionales son independientes del Plan Nacional.

Si bien se estima el recurso, la Sala no fija el plazo de un año señalado por la recurrente para la elaboración y aprobación del Plan, por cuanto en la normativa básica no se establece plazo alguno para ello.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…)Y ello es así porque, de una parte, el citado artículo 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, en su apartado 1º impone también al Gobierno el deber de aprobar los planes y programas de ámbito estatal que sean necesarios para prevenir y reducir la contaminación atmosférica y sus efectos transfronterizos, así como para minimizar sus impactos negativos, y ello con independencia de los planes que hayan de ser elaborados y aprobados por la Administración Autonómica, aunque la elaboración de los Planes nacionales se haga con

la participación de las Comunidades Autónomas; a mayores, dicho precepto señala en su apartado 3º que "para la elaboración de sus planes y programas, las Comunidades Autónomas deberán tener en cuenta los planes y programas a los que se refiere el apartado 1, esto es, los planes elaborados por la Administración Estatal, lo que implica que la existencia de Planes nacionales en modo alguno excluye el deber dirigido a las Administraciones Autonómicas, y esto aparece refrendado en el apartado 5º del artículo 24 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire al señalar que: "Independientemente de lo anterior (de la elaboración de los planes por las Comunidades Autónomas), y de acuerdo a sus competencias, la Administración General del Estado elaborará Planes nacionales de mejora de la calidad del aire para aquellos contaminantes en que se observe comportamientos similares en cuanto a fuentes, dispersión y niveles en varias zonas o aglomeraciones. Estos Planes nacionales contendrán, siempre que sea posible, la información indicada en la sección A del anexo XV y serán tenidos en cuenta por las comunidades autónomas para la elaboración de sus planes"; y también independientemente de la elaboración de Planes conjuntos de actuación entre el Estado y las Comunidades Autónomas cuando así se precise por afectación de zonas suprarregionales. De otro lado, tampoco resta ni desvirtúa el deber de actuar por parte de la Comunidad Autónoma en la elaboración y aprobación de los planes que concretan la Ley y Reglamento citados que, siguiendo el principio de cooperación y colaboración interadministrativa fijado en la normativa citada, se hayan celebrado reuniones de la

Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, ya desde el año 2014, como se señala en la contestación a la demanda, sin que dichas reuniones se hayan plasmado en la elaboración y aprobación de ulteriores planes (...)"

**Comentario de la Autora:**

Lo destacable de esta resolución es que declara la obligación de la Administración autonómica de elaborar los preceptivos Planes de calidad del aire en las siguientes zonas: Salamanca, Duero Norte, Duero Sur, Montaña Sur, Valle del Tíetar y Alberche, Sur y Este de Castilla y León.

Los principales problemas de contaminación están asociados a elevados niveles de partículas (PM), óxidos de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) y ozono (O<sub>3</sub>). Aunque se trata de un problema generalizado en Europa, en España este problema se agrava debido las circunstancias climatológicas existentes. Si bien las medidas para reducir eficazmente la contaminación por NO<sub>2</sub> y PM son relativamente sencillas de identificar, reducir la contaminación por O<sub>3</sub> y otros contaminantes fotoquímicos es mucho más complejo, ya que se trata de contaminantes secundarios, que no se emiten directamente.

En múltiples ocasiones se ha afirmado que la contaminación del aire no conoce fronteras y es un problema de todos. Pero ello no significa que la falta de reacción del escalón superior justifique el incumplimiento de los deberes por parte de los inferiores. Nos referimos al hecho de que aunque no se hubiera aprobado el Plan Nacional de calidad del aire, ello no significa que la Administración autonómica se escude en esta ausencia para precisamente no aprobar sus propios Planes. Y ello al margen de los principios de cooperación y colaboración interadministrativa, que se dan por sentados.

Pese a todo, con la finalidad de mejorar de la calidad del aire ambiente en España, se aprobó el [Plan Nacional de calidad del aire 2017-2019](#).

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de febrero de 2019*

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 25 de octubre de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ramón Sastre Legido\)](#)

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

**Fuente:** Roj: STSJ CL 3848/2018 - ECLI: ES:TSJCL:2018:3848

**Temas Clave:** Aguas subterráneas; Concesiones; Riego; Viñedos; Plan Hidrológico; Demarcación Hidrográfica del Duero

**Resumen:**

Conoce la Sala del recurso contencioso-administrativo planteado por la entidad mercantil Bodega de Sarriá, S.A. frente a la resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero (CHD) de 9 de marzo de 2017, que denegó la concesión del aprovechamiento de aguas subterráneas solicitada por la recurrente con destino a riego de viñedo por goteo en una superficie 153,6121 ha en el término municipal de Rueda (Valladolid) y con un volumen máximo anual de 71.998,30 m<sup>3</sup>. Se amplía el recurso formulado a la resolución de la Confederación Hidrográfica de 7 de noviembre de 2017, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la anterior.

La recurrente pretende que se anulen esas resoluciones y que se declare su derecho a la concesión solicitada. Por su parte, el Abogado del Estado se opone al recurso planteado.

Es necesario clarificar que el aprovechamiento de aguas subterráneas figuraba inscrito en el Catálogo de Aguas Privadas de la CHD con un volumen máximo anual de 72.000 m<sup>3</sup> y para una superficie regable de 12 ha. Es decir, que manteniendo el volumen anual, lo que en realidad pretende ahora la recurrente, es ampliar la superficie de riego de 12 a 153,61 hectáreas.

La causa principal por la que la Administración denegó esta solicitud fue el informe obrante en el expediente administrativo emitido por la Oficina de Planificación Hidrológica de la CHD de 20 de mayo de 2016. Si bien consideró que tanto la ampliación del riego a otras parcelas, el cambio de tipo de cultivo y las dos captaciones nuevas, manteniendo el volumen anual concedido de 72.000 m<sup>3</sup>, no suponía un incremento del índice de explotación de la masa de agua, sin embargo, concluyó, que el volumen anual de 71.998,27 m<sup>3</sup> solicitado resultaba incompatible con el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero (PHD), aprobado por el [Real Decreto 1/2016, de 8 de enero](#), porque el riego solicitado de 153,61 ha de cultivos leñosos incumplía el artículo 35.1.e) de ese Plan Hidrológico.

Asimismo, en la resolución de la CHD de 7 de noviembre de 2017 que desestimó el recurso de reposición interpuesto por la recurrente, se aludió al nuevo informe de la Oficina de Planificación Hidrológica, emitido el 26 de septiembre de 2017, en el que se

indicaba que a tenor “de lo dispuesto en los arts. 35.1.e) y 12.6.b) PHD, la superficie máxima que podría regarse sería 82,0793 ha, que resulta de lo siguiente: Superficie máxima =  $72.000 \text{ m}^3/\text{año} (5.848 \text{ m}^3/\text{ha}/\text{año} \times 0,15) = 82.0793 \text{ ha}$ ”.

Con carácter previo, la Sala nos recuerda la Doctrina Jurisprudencial sobre el carácter vinculante de los planes hidrológicos y pone de relieve que toda concesión se otorgará según las previsiones de aquellos, con carácter temporal, y para un plazo máximo de setenta y cinco años. El objeto de la controversia se centra en determinar si con la solicitud de la concesión de aguas subterráneas formulada por la mercantil recurrente se vulneran o no los preceptos del PHD.

Examinado el contenido de los artículos 35 PHD referido a las “condiciones específicas para el aprovechamiento y explotación de masas de agua subterránea en mal estado” y el artículo 12.6 PHD, referido a las “dotaciones unitarias máximas brutas para riego”, la Sala llega a la conclusión de que por parte de la recurrente se ha cumplido su condicionado. Al efecto, las modificaciones del derecho de extracción de agua subterránea están permitidas siempre que no conlleven el incremento de la extracción anual y no estén prohibidas por el programa de actuación para la recuperación del buen estado de la masa de agua o, en su defecto, por las medidas cautelares adoptadas por la Junta de Gobierno. Ambas condiciones se cumplen en este caso, al igual que las establecidas para las dotaciones unitarias máximas brutas para riego.

En definitiva, la Sala estima el recurso formulado y anula las resoluciones impugnadas.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Dispone el art. 40.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), que los planes hidrológicos “serán públicos y **vinculantes**” (...) se reitera en el art. 90.1 del Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH), aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, dentro del título IV referido a los “Efectos de los planes hidrológicos”, y se dispone en su número 2: “**Las resoluciones de los organismos de cuenca y de cualquier otra administración pública en materias relacionadas con los planes hidrológicos deberán ajustarse a los términos de los mismos**”(…)”.

“(…) En el citado art. 35 PHD, referido a las “Condiciones específicas para el aprovechamiento y explotación de masas de agua subterránea en mal estado”, se establece en el número 1.e). “Podrán realizarse modificaciones de los derechos de extracción de agua subterránea vigentes en zonas no autorizadas, **siempre y cuando no conlleven el incremento de la extracción anual, no estén prohibidas por el programa de actuación para la recuperación del buen estado de la masa de agua o, en su defecto, por las medidas cautelares adoptadas por la Junta de Gobierno. Además, en el caso de regadío, cuando se pretenda aumentar superficie, este incremento se limitará al que permitan las dotaciones señaladas en el artículo 12.6.a), con excepción del cambio a cultivo leñoso con riego de goteo** (...)”.

“(…) En el art. 12.6 PHD, referido a las “Dotaciones unitarias máximas brutas para riego”, se dispone: b) **Los cultivos leñosos, tales como la viña o el olivo, aplicarán como dotación máxima bruta el 15% de la dotación máxima bruta comarcal indicada en el**

**apéndice 7.5** (...) en el que se establece para la comarca agraria "Sur" aquí aplicable -no se cuestiona este aspecto por las partes- una "dotación bruta máxima m<sup>3</sup>/ha/año" de 5.848 (...)"

“(...) Esta regulación comporta, como señala acertadamente la parte actora, que a tenor de lo establecido en el art. 35.1.e) PHD se permiten *modificaciones* de los derechos de extracción de agua subterránea vigentes, incluso en zonas no autorizadas, siempre que no conlleven el incremento de la extracción anual -lo que aquí se cumple, pues con la concesión solicitada no se incrementa el volumen autorizado de 72.000 m<sup>3</sup> anuales-, no estén prohibidas por el programa de actuación para la recuperación del buen estado de la masa de agua o, en su defecto, por las medidas cautelares adoptadas por la Junta de Gobierno, lo que aquí también se cumple (...)"

“(...) Y la exigencia de que cuando se aumente la superficie, como aquí sucede, ha de respetarse en los cultivos leñosos como la viña, **además** "como dotación máxima bruta el 15% de la dotación máxima bruta comarcal indicada en el apéndice 7.5", también se cumple, pues la dotación máxima bruta comarcal indicada en ese apéndice 7.5, medida en m<sup>3</sup>/ha/año, para la comarca agraria "Sur" es de 5.848, **por lo que su 15% asciende a 877,20 m<sup>3</sup>/ha/año, y en este caso esa dotación no se supera, pues la solicitud de la recurrente es para 468,70 m<sup>3</sup>/ha/año**, como se alega en la demanda y resulta del informe Agronómico acompañado con la solicitud de la concesión (...)"

#### **Comentario de la Autora:**

Lo esencial de esta sentencia es haber determinado si a partir de una concesión de aguas subterráneas para el riego de viñedo por goteo con un volumen reconocido de 72.000 m<sup>3</sup> anuales y una superficie de 12 hectáreas, se puede regar una mayor superficie de tierra (153,61 hectáreas) sin incrementar el volumen máximo anual de agua. Al margen de que la solicitud de la mercantil recurrente se ajusta al PHD, no tendría demasiado sentido limitar el riego a poco más de 82 hectáreas que es la propuesta de la Oficina de Planificación Hidrológica, por cuanto permitiría regar con el doble del agua necesaria un poco más de la mitad de las hectáreas que se necesita regar.

**Documento adjunto:** 

## Iberoamérica

### Argentina

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de febrero de 2019*

[Poder Judicial de la Nación. Cámara Federal de Casación Penal. Capital Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala III, 13 de junio de 2018. “Rocchia Ferro, Jorge Alberto s/Recurso de casación”](#)

**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. Centro de Información Judicial

**Temas Clave:** Residuos Peligrosos; Responsabilidad Penal de personas físicas integrantes de personas jurídicas; contaminación ambiental; derecho humano a un medio ambiente sano; acceso al agua

#### Resumen:

La Cámara Federal de Casación Penal con fecha 13/06/2018, hizo lugar al recurso de casación interpuesto por el representante del Ministerio Público Fiscal, contra la resolución dictada por la Cámara Federal de Tucumán, el 23/05/2017, confirmatoria de la resolución de instrucción que dispuso sobreseer a Jorge Alberto Rocchia Ferro y archivar la causa en la que se investigó la presunta contaminación ambiental producida por los efluentes líquidos sin tratamiento que arrojaba al río Medina (que desemboca en el Río Salí y a su vez en la cuenca del Río Fontal) el Ingenio Aguilares, donde aquél se desempeñaba como director de la firma que explotaba el mismo (Fericar S.A. - Konable S.A). En consecuencia, se ordenó anular las resoluciones tanto de la Cámara Federal como del Juzgado Federal de Primera Instancia, y devolver las actuaciones al Juez instructor a fin de que continúe con las mismas según su estado.

#### Comentario:

En el recurso el Fiscal General solicitó que se deje sin efecto el sobreseimiento del imputado y se ordene su procesamiento, en orden al delito previsto por el art. 55 de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, que sanciona al que utilizando los residuos a que se refiere la misma ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.

Como asimismo, en atención a la responsabilidad atribuida por el artículo 57 de dicho cuerpo legal, que establece claramente los criterios de imputación de la responsabilidad penal a las personas físicas integrantes de personas jurídicas, construyendo un mecanismo de responsabilidad personal de los individuos que actúan a través de las personas jurídicas.

Desde ese extremo el recurrente entendió que el sobreseimiento dictado en favor de Jorge Alberto Rocchia Ferro fue adoptado desde una perspectiva desentendida de la verdad

objetiva y del factum conformado en el legajo, porque la multiplicidad de indicios colectados en el expediente son elocuentes en cuanto a la emisión de efluentes industriales sin tratamiento previo por parte de los directivos la razón social “Ingenio Aguilares” (firmas “Fericar SA” – “Konable SA”) y al vínculo formal legal entre ella y el Sr. Rocchia Ferro, cuya responsabilidad penal sustenta en el riesgo que ha representado para el bien jurídico tutelado en el caso, la salud pública, a través del ataque al derecho humano a un ambiente sano y al acceso al agua.

En concreto, el Fiscal recurrente afirmó que no es lógico adoptar un juicio de certeza negativa sobre el rol de Rocchia, ante la prueba reunida en las actuaciones en cuanto a que la realización del hecho ilícito desde la empresa estaba a cargo del nombrado, debiendo por tanto ser anulada la resolución impugnada, por carecer de la debida fundamentación.

Por su parte, la defensa técnica del imputado, solicitó se declare mal concedido el recurso intentado porque no habría cumplido la carga de fundamentación requerida y, en subsidio, argumentó que el recurso debía ser rechazado, entre otras razones, porque el único hecho verificado en la causa resultaba insuficiente para afirmar la tipicidad de la conducta en tanto no se había probado la conexión de tales datos con otras sustancias perjudiciales para la salud, y tampoco se había realizado un estudio de impacto ambiental. Asimismo, negó que en el caso se cumplieran con los requisitos de la figura legal, esto es, verter residuos peligrosos, y que la contaminación se haya producido de un modo peligroso para la salud, afirmando por ello la atipicidad de la conducta, en los términos del art. 55 de la Ley 24.051.

Una vez declarada la admisión del recurso, la Cámara de Casación tras una minuciosa valoración de la prueba producida en la causa respecto al suceso atribuido (principalmente las conclusiones del peritaje químico ambiental y del informe del Cuerpo Médico Forense de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que permitió verificar el exceso en la “demanda bioquímica de oxígeno” y la “demanda química de oxígeno” en el agua, que supera ampliamente los límites o niveles permitidos por la normativa del Sistema Provincial de Salud de la Provincia de Tucumán y genera un medio no apto para la vida, con la proliferación de gran cantidad de microorganismos anaerobis, algunas bacterias, virus y protozoarios que resultan perjudiciales para la salud), entendió que la decisión recurrida carecía de la debida fundamentación, en cuanto interpretó que los efluentes líquidos que el Ingenio Aguilares arrojaba sin tratamiento al río Medina, que desemboca en el Río Salí y a su vez en la cuenca del Río Fontal, no afectaron aunque sea potencialmente la salud pública.

Así las cosas, estimó de incuestionable aplicación al caso la doctrina de la arbitrariedad instituida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la medida que exige que las sentencias de los jueces sean fundadas y constituyan derivación razonada del derecho vigente, con aplicación a las circunstancias comprobadas de la causa.

Así las cosas, ante la prueba incontrovertible de que la firma Konable S.A. a cargo de la explotación del Ingenio Aguilares, contaminó el medio ambiente a través de efluentes líquidos, la Cámara procedió a determinar si la conducta de Rocchia Ferro, podría quedar subsumida a alguno de los tipos penales de la Ley 24.051, cuyo artículo 2º establece qué se entiende por residuo peligroso, como todo el que *“pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general”*.

A esos fines, transcribió el artículo 55 de la Ley 24.051, en cuanto establece que: *“Será reprimido con las mismas penas establecidas en el artículo 200 del Código Penal, el que, utilizando los residuos a que se refiere la presente ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general”*, junto con el artículo 57, que agrega: *“cuando alguno de los hechos previstos en los dos artículos anteriores se hubiesen producido por decisión de una persona jurídica, la pena se aplicará a los directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o, representantes de la misma que hubiesen intervenido en el hecho punible, sin perjuicio de las demás responsabilidades penales que pudiesen existir”*.

Bajo ese cuadro normativo, con espléndido criterio interpretativo la Cámara de Casación Penal afirmó que: *“las disposiciones penales contenidas en la ley 24.051, se dirigen a la protección de la salud y del medio ambiente y, en consecuencia, no sólo debe verificarse una concreta lesión al medio ambiente sino también la creación de un peligro, aunque sea potencial a la salud de las personas”*.

Con esa base se ocupó seguidamente de detallar el marco jurídico de protección del bien jurídico tutelado en el caso, el Derecho a un medio ambiente sano, con expresa referencia al artículo 11 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador- aprobado por ley 24.658 (sancionada el 19 de junio de 1996) y a la interpretación dada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al derecho humano a un medio ambiente sano, como derecho fundamental para la existencia de la humanidad (OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017 solicitada por la Republica de Colombia), destacando principalmente las obligaciones de los Estados en cuanto al acceso al agua.

En ese contexto, merece transcribirse la consideración que se realiza en el fallo en cuanto a que: *“Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. En este sentido, CIDH entendió que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y reparar toda privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garantizan una vida digna, lo que incluye la adopción de medidas positivas para prevenir la violación de este derecho”*.

Luego se ocupa del orden normativo interno con inicial referencia, como no podía ser de otra manera, al artículo 41 de la Constitución Nacional, que introdujo dentro del capítulo de la parte dogmática llamado *“Nuevos Derechos y Garantías”* el reconocimiento del derecho fundamental 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; y el deber de preservarlo como la obligación de recomponer el daño ambiental.

Se apoya, asimismo, en los argumentos dados en el conocido precedente de la CSJN *“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios* (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo), para finalmente aludir a que: *“Existe un amplio reconocimiento en el derecho internacional sobre la relación interdependiente entre la protección al medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Esta interrelación se ha afirmado desde la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, donde se estableció que el*

*desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida, afirmándose en, esa ocasión, la necesidad de balancear el desarrollo con la protección del medio humano. Así lo ratificó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los Estados coincidieron en que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y destacaron que la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo”.*

En definitiva, con esos argumentos la Sala III de la Cámara de Casación Penal estimó que la sentencia recurrida carecía de una adecuada fundamentación y motivación “*con argumentos sociales inhábiles para sustituir los necesarios*” respecto a que el vertido de los efluentes líquidos arrojados al cauce del Río Medina, no hayan afectado como se afirmó incluso de manera potencial, la salud pública.

### **Conclusión:**

En el fallo comentado la Cámara de Casación Penal, vuelve a brindar una valiosa y clara muestra del alcance de la interpretación que corresponde dar a los artículos 55 y 57 de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, en cuanto establece la responsabilidad penal de personas físicas integrantes de personas jurídicas que hayan producido contaminación ambiental, no sólo cuando se dañe al medio ambiente de un modo que produzca una afectación concreta y particular a la salud humana, sino también ante el peligro potencial que significa para la especie humana la contaminación ambiental mediante residuos peligrosos.

**Documento adjunto:** 

# ACTUALIDAD

**Eva Blasco Hedo  
Sara García García  
Fernando López Pérez  
Blanca Muyo Redondo**



## Ayudas y subvenciones

## Noticias

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 1 de febrero de 2019

### [Actualización del documento orientativo para la interpretación de las disposiciones del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats en relación con la conservación y gestión de Natura 2000](#)

**Autora:** Sara García García, Doctoranda en Derecho de la Universidad de Valladolid

**Fuente:** Documento orientativo para la interpretación de las disposiciones del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats en relación con la conservación y gestión de Natura 2000 (2019/C 33/01); DOUE de 25 de enero de 2019, (C33/01)

**Temas clave:** Directiva Hábitats; artículo 6; Red Natura 2000

#### **Resumen:**

El artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats desempeña un papel fundamental en la gestión de espacios de la Red Natura 2000 y ha sido, desde sus inicios, un precepto tan importante como complejo.

Recordemos, para favorecer la comprensión de este documento, el artículo 6 de la Directiva de hábitats, que reza del siguiente modo:

*«1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares. 2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva. 3. Cualquier plan 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 los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. 4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado. En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o*

*una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden».*

Esa complejidad, precisamente, es la que ha motivado la publicación de documentos por parte de la Comisión, como el que nos ocupa, cuyo cometido consiste en tratar de orientar a los Estados miembros, en especial, o cualquier otro interviniente, en su interpretación. El último de esos textos explicativos data ya del año 2000, siendo el presente una actualización de este, sustituyéndolo y adaptándolo al nuevo escenario al que se haya podido llegar tras 19 años.

Para elaborar esta actualización, la Comisión Europea se ha basado, fundamentalmente, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión que, durante este periodo, ha versado sobre alguno de los cuatro apartados del artículo 6 de la Directiva, así como en otras notas publicadas sobre la gestión de Natura 2000 o el propio artículo 6 a lo largo de todo este tiempo.

Las principales aportaciones o diferencias establecidas en esta actualización elaborada por la Comisión Europea, podemos establecerlas, clasificadas en función de cada apartado del artículo 6 de la Directiva, de la siguiente manera:

Las novedades respecto al **apartado 1 del artículo 6** se centran, fundamentalmente, en la interpretación de los *objetivos de conservación para lugares concretos* y, en concreto, sobre cuál es su relación con el establecimiento de las medidas de conservación necesarias para las Zonas de Especial Conservación, (ZEC).

En este sentido, el documento deja claro que debemos distinguir entre *objetivos de conservación para espacios concretos* y el *objetivo global de alcanzar un estado de conservación favorable*.

De este modo, si bien cada espacio contribuye a lograr un estado de conservación favorable, el objetivo global solo puede definirse y alcanzarse desde la perspectiva del área de distribución natural de una especie o un tipo de hábitat, mientras que el objetivo general de conservación, consistente en alcanzar un estado de conservación favorable, solo puede considerarse a un nivel adecuado, por ejemplo, a nivel nacional, biogeográfico o europeo. Este último, por tanto, ha de traducirse en objetivos de conservación para espacios concretos.

Los objetivos de conservación, dice la Comisión, deben fijarse específicamente para cada espacio y abarcar todas las especies y todos los tipos de hábitats cuya presencia en el mismo sea significativa. Estos objetivos han de basarse en las exigencias ecológicas de las especies y los hábitats presentes en cada caso y determinar el estado de conservación deseado para dichas especies y hábitats en el espacio. Estos objetivos de conservación deben reflejar asimismo la relevancia del espacio a efectos de la coherencia de Natura 2000, de forma que cada espacio contribuya de la mejor manera posible a la consecución de un estado de conservación favorable al nivel geográfico adecuado dentro del área de distribución natural de la especie o el tipo de hábitat correspondiente.

Un segundo punto a destacar en las novedades sobre la interpretación del apartado primero del artículo 6 de la Directiva, está relacionado con el alcance de la obligación de adoptar todas las medidas de conservación necesarias.

Aquí, la Comisión no otorga margen de apreciación alguno por parte de los Estados miembros, sino que la dibuja como una obligación a adoptar las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y especies en cada caso. Destaca para esta interpretación la valoración realizada por el TJUE en el asunto C-508/04.

Sobre el **apartado 2 del artículo 6**, podemos destacar la interpretación que añade la Comisión sobre qué significa que «se adoptarán las medidas apropiadas para evitar...». Conforme a la jurisprudencia del Tribunal, dice que el régimen de protección jurídica que debe establecerse a efectos de este artículo, debe ser *específico, coherente y completo*, debiendo garantizarse la gestión sostenible y protección eficaz del espacio afectado. Los Estados miembros disponen en este caso sí de un margen de apreciación a la hora de adoptar estas medidas, siempre y cuando se garantice que no se producirá ningún deterioro o alteración en el entorno. Si es preciso revisar un plan o un proyecto para dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 6, apartado 2, esta revisión, afirma la Comisión, ha de llevarse a cabo de conformidad con los requisitos del apartado 3 del mismo artículo.

Son interesantes también los matices introducidos en la interpretación de ese **apartado 3 del artículo de la Directiva**.

En primer lugar, deja clara y de forma tajante la relación y las diferencias en el contenido de las previsiones del apartado 2 y del 3 de este complejo artículo 6; al respecto dice que aunque ambos tienen por objeto aspectos similares cuyo fin principal es evitar que se produzca cualquier efecto negativo en un espacio declarado, la intención específica del apartado 2 es evitar «el deterioro [...] así como las alteraciones», mientras que el apartado 3 busca evitar que se autorice cualquier plan o proyecto que pueda causar «perjuicio a la integridad del lugar».

Sobre esto, la Comisión señala que las disposiciones del apartado 2 se aplican de forma permanente a los espacios declarados, mientras que las del apartado 3 solo se aplican si se propone un plan o proyecto que pueda tener efectos apreciables en un espacio declarado. Dado que ambos apartados apuntan al mismo objetivo general, es lógico concluir que todo plan o proyecto aprobado con arreglo al apartado 3 también será conforme con las disposiciones del apartado 2, salvo que posteriormente se compruebe que puede provocar el deterioro del hábitat o alteraciones que repercutan en la especie que haya motivado la declaración de un espacio.

Por otro lado, siguiendo con las novedades concretas de este apartado 3, conviene resaltar el matiz, realizado a la luz de los pronunciamientos más recientes del TJUE, sobre qué se entiende por *evaluación «adecuada»*.

En este sentido, el documento informativo establece que la finalidad de la *evaluación adecuada* es valorar las implicaciones de un plan o proyecto con respecto a los objetivos de conservación de un lugar, ya sea considerando el plan o proyecto de forma individual o en combinación con otros planes o proyectos. Las conclusiones deben permitir a las

autoridades competentes concluir si el plan o proyecto afectará negativamente a la integridad del lugar afectado. Por consiguiente, la *evaluación adecuada* se centra específicamente en las especies o los hábitats que hayan motivado la declaración de un espacio Natura 2000. Esta evaluación para ser adecuada, por tanto, supone que es preciso identificar, dice la Comisión, a la luz de los mejores conocimientos científicos, todos los aspectos del plan o proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a dichos objetivos; así como el garantizar que no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos.

Respecto a las posibilidades de adopción de una decisión a partir de una evaluación adecuada, dice la Comisión Europea que para hacerlo correctamente, deberá haberse asegurado que el plan o proyecto no afectará negativamente a la integridad del espacio. «Este es el caso cuando, desde un punto de vista científico, no persiste ninguna duda razonable sobre la inexistencia de tales efectos». De lo contrario, si persiste algún tipo de duda sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar vinculados al plan o proyecto objeto de examen, la autoridad competente deberá denegar la autorización. Para ello, la carga de la prueba consistirá, tal como afirma la Comisión, en demostrar «no la existencia de efectos perjudiciales, sino su inexistencia, en consonancia con el principio de cautela. De ello se desprende que la evaluación adecuada debe ser lo suficientemente detallada y estar lo suficientemente motivada para demostrar la inexistencia de efectos perjudiciales a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia».

Finalmente, creemos conveniente destacar las puntualizaciones que, aunque pequeñas, ha introducido la Comisión sobre qué se entiende por *integridad del lugar*, respecto a lo que ya dijo en el año 2000. En este sentido, baste indicar el nuevo sentido otorgado al concepto de *integridad del lugar*, que entiende como aquel que «engloba sus características constitutivas y sus funciones ecológicas. La decisión sobre si la integridad resulta perjudicada debe centrarse en los hábitats y las especies que hayan motivado la declaración del lugar y en los objetivos de conservación del lugar, y limitarse a estos aspectos».

Baste para terminar con el análisis de los cambios introducidos en la interpretación del **apartado 4**. Respecto a este, la mayor novedad la observamos al analizar los *criterios para la formulación de las medidas compensatorias*, que podríamos resumir esencialmente en cuatro:

Primero, estas deben ser específicas: en el sentido de que, «una vez se hayan identificado la integridad del lugar que puede resultar dañada y el grado real del daño, las medidas compensatorias deben abordar específicamente estos problemas, de manera que se compensen a largo plazo los elementos de integridad que contribuyen a la coherencia global de la red Natura 2000». Es interesante la puntualización que realiza, al añadir que lo anterior, supone que las medidas compensatorias tienen que consistir necesariamente en medidas ecológicas. Por tanto, los pagos a individuos o a fondos especiales, (aquí parece estar pensando la Comisión en pagos por servicios ambientales), independientemente de si en última instancia se destinan a proyectos de conservación de la naturaleza, no son apropiados en el marco de la Directiva sobre hábitats. Y es que, dice, «toda medida secundaria o indirecta que se proponga para reforzar los resultados de las medidas compensatorias básicas debe tener un vínculo claro con los objetivos y las metas de estas».

En segundo lugar, deben ser efectivas, entendidas como viables y funcionales en cuanto al restablecimiento de las condiciones ecológicas necesarias para garantizar la coherencia global de la red Natura 2000.

En tercer lugar, su diseño debe garantizar una mínima viabilidad técnica y, finalmente, tras un estudio caso por caso, establecer un enlace coherente entre dichas medidas y los aspectos cuantitativos, cualitativos y temporales inherentes a los elementos de integridad, (es decir, incluidas la estructura y funcionalidad, así como su respectivo papel a efectos, una vez más, de la coherencia global de Natura 2000).

No concluimos sin advertir las matizaciones y la comparación, basadas en la experiencia más reciente, señaladas en torno a la *evaluación adecuada*, así como a la *Evaluación de Impacto Ambiental* y la *Evaluación Ambiental Estratégica*, señaladas en el Anexo I del nuevo texto de este 2019.

**Documentos modificados:**

[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision\\_of\\_art6\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_es.pdf)

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de febrero de 2019*

**Se aprueba el Decreto de regulación de la recogida, el transporte, el acondicionamiento y la comercialización de caza silvestre destinada al consumo en Cataluña**

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** DOGC núm. 7785, de 10 de enero de 2019

**Temas Clave:** Alimentación; Caza; Comunidades Autónomas; Seguridad alimentaria

**Resumen:**

Se ha aprobado en Cataluña el Decreto 9/2019, de 8 de enero, relativo a la recogida, el transporte, el acondicionamiento y la comercialización de caza silvestre destinada al consumo, y que pretende garantizar la inocuidad de los productos alimenticios provenientes de piezas de caza silvestre, desarrollando y adaptando los Reglamentos comunitarios aprobados sobre esta materia relativos a productos alimenticios de origen animal.

De esta manera, el objeto del Decreto es el siguiente -artículo 1-:

- a) Establecer medidas dirigidas al cumplimiento de los requisitos higiénicos y sanitarios previstos en la normativa europea en materia de higiene alimentaria para la recogida, el acondicionamiento y el transporte de las piezas de caza silvestres destinadas a la comercialización para el consumo humano.
- b) Establecer los requisitos que deben cumplir las personas con formación en materia de sanidad e higiene en el ámbito de la caza.
- c) Establecer los requisitos que deben cumplir los puntos logísticos de recogida de las piezas de caza silvestre.
- d) Establecer las medidas de adaptación de los requisitos de construcción, diseño y equipamientos en establecimientos de manipulación de la carne de caza silvestre de producción limitada.
- e) Establecer las medidas de prevención y control de la triquina en relación con el consumo doméstico privado de carne de caza silvestre procedente de especies susceptibles a este parásito.
- f) Regular la vigilancia sanitaria de la fauna salvaje cinegética en relación con el objeto del Decreto.

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de febrero de 2019*

### Premio Extraordinario de Doctorado para la tesis “Propiedad privada forestal y energías renovables”

El pasado día 28 de enero, coincidiendo con la fiesta de Santo Tomás de Aquino, patrón de estudiantes y profesores, nuestra querida compañera [Eva Blasco Hedo](#), investigadora del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), recibió de manos del Rector de la Universidad de Alicante, el premio extraordinario de doctorado. El acto tuvo lugar en el paraninfo de dicha Universidad con la presencia de autoridades y académicos, profesores, alumnos y premiados. Especialmente emotiva fue la investidura de Doctor honoris causa del Sr. Ignacio E. Grossmann, actualmente R.R. Dean University Professor de Ingeniería Química en Carnegie Mellon University (Pittsburgh, EEUU) y miembro de la Academia Nacional de Ingeniería de los Estados Unidos.



Este premio extraordinario ha sido el reconocimiento a una labor investigadora cuyo origen fue la tesis “propiedad privada forestal y energías renovables”, que ya obtuvo en su defensa la calificación Sobresaliente cum laude. Tesis doctoral que fue dirigida por el Dr. Juan Rosa Moreno, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante. En el momento de su defensa formaron parte del Tribunal, el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, D. Fernando López Ramón, el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid, D. Íñigo Sanz Rubiales y la Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante, María Teresa Cantó López.

Una vez que la comisión nombrada al efecto analizó los índices de impacto de la tesis, principalmente a través de publicaciones, el Consejo de Gobierno de la Universidad de Alicante en sesión ordinaria de 18 de diciembre de 2018, aprobó por unanimidad la concesión de este Premio extraordinario de Doctorado, dentro del Programa Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad.

El objeto de esta labor continuada ha sido el análisis de la propiedad forestal privada y su aprovechamiento renovable. La hipótesis de la que se parte es la repercusión de la imposición de condicionantes al propietario forestal privado en virtud de la función social que representa su propiedad, gestor privado y, al mismo tiempo, gestor de lo público. Para salvaguardar el equilibrio entre los tres pilares, económico, ecológico y social, que integran la gestión de los montes, se ha analizado el concreto régimen jurídico que se impone, teniendo presente el interés general de la propiedad forestal, pero también la defensa de la propiedad privada.



A partir de aquí, el trabajo se adentra en los condicionantes del estatuto jurídico de la propiedad forestal. Al efecto, la planificación y la ordenación son los primeros elementos de intervencionismo analizados siempre en referencia a la posición del propietario forestal privado y los obstáculos con los que se topa para la consecución de una gestión sostenible de los montes. Asimismo, se cuestionan los problemas respecto a la concreción de los aprovechamientos forestales.

Seguidamente, y como consecuencia de haber realizado esta tesis en el CIEMAT, Organismo en el que priman las actividades con visión energética pero conectadas con la defensa del medio ambiente; se analiza el plus que representan las energías renovables cuando se conectan con los espacios forestales. El desarrollo de la investigación ha incluido

el estudio de la significación ecológica de la instalación de parques eólicos sobre terrenos forestales, sin dejar de lado el análisis de los conflictos entre intereses económicos y ambientales que surgen de la ejecución de esta actividad. Por último, ha sido la biomasa la que ha centrado el análisis de una energía renovable que entronca directamente con el ecosistema forestal. El papel del propietario forestal aquí es esencial, también como gestor, por lo que cualquier indicio de marginación supone obstaculizar fuertemente el desarrollo de esta fuente de energía. En esta estela, se analizan otras cuestiones, como el concepto de residuo forestal o los derechos sobre el carbono depositado en la biomasa forestal. Todo ello para demostrar la conexión de esta energía renovable con la política de cambio climático.

El trabajo expuesto se realizó y se continúa desarrollando en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental. A su vez, esta tesis fue objeto de publicación en 2015 por la editorial Aranzadi, bajo el título “Propiedad Forestal Privada y Energías Renovables”.

Se concluye con dos consejos del propio Santo Tomás: “no quieras entrar directamente en el mar, sino a través de los riachuelos, pues a lo difícil se debe llegar por lo fácil”. Ama el retiro prolongado de la habitación si quieres entrar en la bodega de la sabiduría”.



# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

Blanca Muyo Redondo

## MONOGRAFÍAS

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 1 de febrero de 2019*

### **Aguas:**

DÍEZ, José Ramón (Ed.); IBISATE GONZÁLEZ DE MATAUCO, Askoa (Ed.). “Retos y experiencias de restauración fluvial en el ámbito de la Red Natura 2000”. Bilbao: Gobierno Vasco. Servicio Central de Publicaciones, 2018. 267 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.euskadi.eus/libro/retos-y-experiencias-de-restauracion-fluvial-en-el-ambito-de-la-red-natura-2000/web01-s2jusap/es/> [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, M<sup>a</sup> Luisa. “La fiscalidad del agua: situación actual y perspectivas de reforma”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019. 349 p.

SANMIGUEL, Francisco Miguel. “Derecho práctico de aguas”. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi, 2019. 150 p.

### **Caza:**

CABALLERO LOZANO, José María. “El arrendamiento de cotos privados de caza”. Madrid: Reus, 2019. 312 p.

### **Contratación pública verde:**

GALÁN VIOQUE, Roberto Rafael (Dir.). “Las cláusulas ambientales en la contratación pública”. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2012. 287 p.

### **Delito ecológico:**

LUIS GARCÍA, Elena de. “El derecho al medio ambiente de su tutela penal a la respuesta procesal”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019. 343 p.

### **Desarrollo sostenible:**

CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo. “Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental: un compromiso social y ecológico”. Albacete: Bomarzo, 2019. 107 p.

### **Energía:**

VV.AA. “Riesgos y oportunidades de la transición energética: Simposio Empresarial Internacional 2018”. Madrid: Thomson Reuters - Civitas : FUNSEAM, 2018. 225 p.

### **Red Natura:**

DÍEZ, José Ramón (Ed.); IBISATE GONZÁLEZ DE MATAUCO, Askoa (Ed.). “Retos y experiencias de restauración fluvial en el ámbito de la Red Natura 2000”. Bilbao: Gobierno Vasco. Servicio Central de Publicaciones, 2018. 267 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.euskadi.eus/libro/retos-y-experiencias-de-restauracion-fluvial-en-el-ambito-de-la-red-natura-2000/web01-s2jusap/es/> [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

### **Responsabilidad patrimonial:**

OREIRO ROMAR, José Ángel (Coord.). “Guía práctica de responsabilidad patrimonial de la administración en urbanismo”. Santiago de Compostela (La Coruña): Iuris Utilitas, 2019. 258 p.

### **Turismo sostenible:**

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (Dir.), et al. “Planificación, fomento y gestión del turismo por las Entidades Locales”. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), 2018. 226 p., [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.cemci.org/publicaciones/publicacion-736> [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

### **Urbanismo:**

DAVIDSON, Nestor M.; TEWARI, Geeta. “Global perspectives in urban Law: the legal power of cities”. Londres (Reino Unido): Routledge, 2019. 234 p.

LÓPEZ MARTÍNEZ, Julián. “Manual de defensa ante expedientes de disciplina urbanística en Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid: requerimientos de legalización, órdenes de demolición y sanciones por obras ilegales”. Madrid: SEPIN Servicio de Propiedad, 2019. 343 p.

O'BRIEN, Daniel T. “The urban commons: how data and technology can rebuild our communities”. Cambridge (EE.UU.): Harvard University Press, 2019. 368 p.

OREIRO ROMAR, José Ángel (Coord.). “Guía práctica de responsabilidad patrimonial de la administración en urbanismo”. Santiago de Compostela (La Coruña): Iuris Utilitas, 2019. 258 p.

## Capítulos de monografías

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 1 de febrero de 2019*

Éstos son los títulos donde se ha encontrado algún capítulo jurídico ambiental:

- DÍEZ, José Ramón (Ed.); IBISATE GONZÁLEZ DE MATAUCO, Askoa (Ed.). “Retos y experiencias de restauración fluvial en el ámbito de la Red Natura 2000”. Bilbao: Gobierno Vasco. Servicio Central de Publicaciones, 2018, 267 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.euskadi.eus/libro/retos-y-experiencias-de-restauracion-fluvial-en-el-ambito-de-la-red-natura-2000/web01-s2jusap/es/> [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].
- SERRANO MORENO (Coord.), José Luis; MUÑOZ GONZÁLEZ, Sara (Coord.). “Cine y literatura como herramientas didácticas”. Granada: Godel Impresiones Digitales, 2014, 454 p.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, 3268 p.

### **Aguas:**

BRUFAO CURIEL, Pedro. “El régimen jurídico de la protección de los ríos y humedales bajo la directiva de hábitats y la Directiva marco del agua”. EN: DÍEZ, José Ramón (Ed.); IBISATE GONZÁLEZ DE MATAUCO, Askoa (Ed.). “Retos y experiencias de restauración fluvial en el ámbito de la Red Natura 2000”. Bilbao: Gobierno Vasco. Servicio Central de Publicaciones, 2018, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.euskadi.eus/libro/retos-y-experiencias-de-restauracion-fluvial-en-el-ambito-de-la-red-natura-2000/web01-s2jusap/es/> [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

### **Alimentación:**

HERNÁNDEZ SAN JUAN, Isabel. “Sistema alimentario sostenible en la construcción del espacio: una aproximación”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2817-2838

### **Catástrofes:**

EMBED IRUJO, Antonio. “Antecedentes singulares de la responsabilidad por inundaciones en el estado constitucional: los casos de las catástrofes de Tous y de Biescas”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel

(Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2585-2606

### **Competencias:**

ORTIZ CALLE, Enrique. “Distribución de competencias tributarias y fiscalidad ambiental”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2741-2761

### **Costas:**

CRUZ VILLALÓN, Josefina. “La ordenación y protección del litoral en Andalucía”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3195-3216

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco. “Obra nueva y reformas en construcciones ubicadas parcialmente en la servidumbre de la protección: (interpretación de la disposición transitoria decimocuarta del reglamento general de costas)”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3085-3109

### **Derecho ambiental:**

SUAY RINCÓN, José. “Entre el principio de conservación y el principio de garantía del plan: el estado de la cuestión en la jurisprudencia”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2907-2922

### **Desarrollo sostenible:**

ENTRENA DURÁN, Francisco. “Los costes sociales y ambientales de la globalización”. EN: SERRANO MORENO (Coord.), José Luis; MUÑOZ GONZÁLEZ, Sara (Coord.). “Cine y literatura como herramientas didácticas”. Granada: Godel Impresiones Digitales, 2014, pp. 333-351

JORDANO FRAGA, Jesús. “Renovables USA/States: ideas para una sociedad hipocarbónica y ambientalmente más justa para las personas vulnerables”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2645-2672

SÁNCHEZ GALERA, María Dolores. “La transición europea hacia la sostenibilidad: desafíos para España en el proceso de integración”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2779-2815

VILLEGAS MORENO, José Luis. “Las ciudades y asentamientos urbanos ante los grandes desafíos del desarrollo sostenible: una mirada latinoamericana”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3299-3324

### **Edificación:**

MERCADER UGUINA, Jesús R. “En busca del ideal de vivienda obrera: realidades y sueños”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2875-2905

### **Energía:**

BACIGALUPO SAGGESE, Mariano. “La reforma de la Agencia Europea de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) en el marco de la nueva gobernanza de la Unión de la Energía”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2307-2340

### **Energías renovables:**

GUILLÉN CARAMÉS, Javier. “Energías renovables y seguridad jurídica: una patología crónica de la regulación energética”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2707-2740

JORDANO FRAGA, Jesús. “Renovables USA/States: ideas para una sociedad hipocarbónica y ambientalmente más justa para las personas vulnerables”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2645-2672

PASSOS GOMES, Viviane; DELGADO PIQUERAS, Francisco. “El canon hidráulico y el paradójico aumento de la carga tributaria de las energías renovables en el contexto del

cambio climático”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2673-2705

#### **Establecimientos comerciales:**

MORALES MATOS, Guillermo; HERNÁNDEZ TORRES, Santiago. “La construcción del espacio comercial en Gran Canaria”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3217-3249

#### **Fiscalidad ambiental:**

ORTIZ CALLE, Enrique. “Distribución de competencias tributarias y fiscalidad ambiental”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2741-2761

PASSOS GOMES, Viviane; DELGADO PIQUERAS, Francisco. “El canon hidráulico y el paradójico aumento de la carga tributaria de las energías renovables en el contexto del cambio climático”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2673-2705

#### **Humedales:**

BRUFAO CURIEL, Pedro. “El régimen jurídico de la protección de los ríos y humedales bajo la directiva de hábitats y la Directiva marco del agua”. EN: DÍEZ, José Ramón (Ed.); IBISATE GONZÁLEZ DE MATAUCO, Askoa (Ed.). “Retos y experiencias de restauración fluvial en el ámbito de la Red Natura 2000”. Bilbao: Gobierno Vasco. Servicio Central de Publicaciones, 2018, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.euskadi.eus/libro/retos-y-experiencias-de-restauracion-fluvial-en-el-ambito-de-la-red-natura-2000/web01-s2jusap/es/> [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

#### **Incendios forestales:**

ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario. “La restauración de terrenos incendiados: en particular, las medidas de exclusión o acotamiento del pastoreo y el principio de no regresión ambiental”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.).

“Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2621-2643

#### **Instrumentos y protocolos internacionales:**

PAREJO NAVAJAS, Teresa. “Primera aproximación al pacto global del medio ambiente: por qué es una buena idea”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2763-2778

#### **Inundaciones:**

EMBID IRUJO, Antonio. “Antecedentes singulares de la responsabilidad por inundaciones en el estado constitucional: los casos de las catástrofes de Tous y de Biescas”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2585-2606

#### **Ordenación de los recursos naturales:**

CRUZ VILLALÓN, Josefina. “La ordenación y protección del litoral en Andalucía”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3195-3216

#### **Ordenación del territorio:**

BAUZÁ MARTORELL, Felio J. “Caminos vecinales y ordenación del territorio”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3251-3271

DESDENTADO DAROCA, Eva. “Ordenación del suelo e igualdad de trato entre mujeres y hombres”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2947-2971

#### **Planeamiento urbanístico:**

AGOUÉS MENDIZÁBAL, Carmen. “El trámite de información pública en la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ,

Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2999-3030

CASINO RUBIO, Miguel. “La impugnación de los planes urbanísticos y la distinción entre el acuerdo de aprobación y el plan aprobado”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2973-2997

GIFREU I FONT, Judith. “La expropiación por ministerio de la ley como garantía del titular dominical frente a la incierta ejecución del planeamiento urbanístico”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3157-3193

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. “Problemas actuales del derecho urbanístico en el mundo global: el ejemplo de Cataluña”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3031-3058

#### **Principio de no regresión:**

ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario. “La restauración de terrenos incendiados: en particular, las medidas de exclusión o acotamiento del pastoreo y el principio de no regresión ambiental”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2621-2643

#### **Procedimiento administrativo:**

LÓPEZ SAKO, Masao Javier. “La intervención administrativa y los profesionales del Derecho en el conflicto ambiental: el caso Erin Brockovich”. EN: SERRANO MORENO (Coord.), José Luis; MUÑOZ GONZÁLEZ, Sara (Coord.). “Cine y literatura como herramientas didácticas”. Granada: Godel Impresiones Digitales, 2014, pp. 353-388

#### **Reparación del daño ecológico:**

CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio. “La reparación de los daños a recursos naturales de titularidad privada y a particulares en la Ley de Responsabilidad Medioambiental”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2607-2620

### **Responsabilidad ambiental:**

CABANILLAS SÁNCHEZ, Antonio. “La reparación de los daños a recursos naturales de titularidad privada y a particulares en la Ley de Responsabilidad Medioambiental”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2607-2620

EMBED IRUJO, Antonio. “Antecedentes singulares de la responsabilidad por inundaciones en el estado constitucional: los casos de las catástrofes de Tous y de Biescas”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2585-2606

### **Salud:**

LÓPEZ SAKO, Masao Javier. “La intervención administrativa y los profesionales del Derecho en el conflicto ambiental: el caso Erin Brockovich”. EN: SERRANO MORENO (Coord.), José Luis; MUÑOZ GONZÁLEZ, Sara (Coord.). “Cine y literatura como herramientas didácticas”. Granada: Godel Impresiones Digitales, 2014, pp. 353-388

### **Servidumbres:**

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco. “Obra nueva y reformas en construcciones ubicadas parcialmente en la servidumbre de la protección: (interpretación de la disposición transitoria decimocuarta del reglamento general de costas)”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3085-3109

### **Urbanismo:**

BASSOLS COMA, Martín. “Iniciativa privada empresarial y propiedad del suelo en las actuaciones urbanísticas: su especial consideración en el medio urbano”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2841-2873

BLASCO ESTEVE, Avelino. “La cuantía de la indemnización por pérdida o reducción del aprovechamiento urbanístico”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3111-3135

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger. “Innovaciones en la gestión urbanística desde el interés general: (una reflexión académica desde la admiración profesional y el

afecto personal)”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3059-3083

PAREJA I LOZANO, Carles. “De nuevo sobre la valoración de las expectativas urbanísticas”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3137-3155

TARDÍO PATO, José Antonio. “La corrupción en el ámbito urbanístico y su prevención mediante transparencia y buen gobierno”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 3273-3298

VILLAR ROJAS, Francisco José. “Los proyectos de interés público: "urbanismo de proyecto" versus "urbanismo de plan"”. EN: VAQUER CABALLERÍA, Marcos (Coord.); MORENO MOLINA, Ángel Manuel (Coord.); DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.). “Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 2923-2946

## Tesis doctorales

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 1 de febrero de 2019*

### **Aguas:**

MARCELA ANDINO, Mónica. “Régimen jurídico de la financiación del agua en Argentina: con especial referencia al caso de la provincia de Mendoza”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Ismael Jiménez Compaired. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2015.

### **Aguas residuales:**

TORCHIA, Noelia. “El tratamiento de las aguas residuales industriales: régimen jurídico argentino”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Ismael Jiménez Compaired. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2014.

### **Aguas subterráneas:**

GONZÁLEZ DEL SOLAR SARRIA, Nicolás. “Régimen legal de las aguas subterráneas en Argentina con especial referencia a la legislación de Mendoza”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Antonio Embid Irujo. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2016.

### **Comercio de emisiones:**

BARQUÍN, Francisco. “El sistema europeo de comercio de derecho de emisión (EU ETS) ¿constituye un beneficio para el medio ambiente?”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo. Alcalá de Henares (Madrid): Universidad de Alcalá, 2016.

### **Emisión de contaminantes a la atmósfera:**

BARQUÍN, Francisco. “El sistema europeo de comercio de derecho de emisión (EU ETS) ¿constituye un beneficio para el medio ambiente?”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo. Alcalá de Henares (Madrid): Universidad de Alcalá, 2016.

### **Mejores técnicas disponibles ( MTD ):**

CAMINA ÁLVAREZ, Luis Javier. “Mejores técnicas disponibles: una aportación clave de la ciencia al sistema de prevención y control integrado de la contaminación”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Fernando José Aguilar Torres y el Dr. Manuel Ángel Aguilar Torres. Almería: Universidad de Almería, 2016.

### **Prevención y control integrados de la contaminación (IPPC):**

CAMINA ÁLVAREZ, Luis Javier. “Mejores técnicas disponibles: una aportación clave de la ciencia al sistema de prevención y control integrado de la contaminación”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Fernando José Aguilar Torres y el Dr. Manuel Ángel Aguilar Torres. Almería: Universidad de Almería, 2016.

**Reparación del daño ecológico:**

SALAS ALVARADO, Ricardo Antonio. “Instrumentos jurídicos para la reparación del daño ambiental: retos del derecho civil mexicano”. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Tania García López. Alcalá de Henares (Madrid): Universidad de Alcalá, 2016.

## PUBLICACIONES PERIÓDICAS

### Números de publicaciones periódicas

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de febrero de 2019*

Se han publicado los siguientes números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Actualidad jurídica iberoamericana, n. 7, agosto 2017, <https://idibe.org/numeros-aji/>
- La Administración al día (INAP), enero 2019, <http://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?idseccion=53>
- Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública, n. 99, septiembre-diciembre 2017, <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/servlet/download?up=127943>
- (La) administración práctica: enciclopedia de administración municipal, n. 9, 2018
- Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente, n. 125, diciembre 2018, [www.revistaambienta.es/WebAmbienta/Sumario.do?num\\_revista=125&fecha\\_revista=2018-12-01](http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/Sumario.do?num_revista=125&fecha_revista=2018-12-01)
- Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 10, octubre, n. 12, diciembre 2018
- Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 16 noviembre 2018, 20 diciembre 2018, 9 enero 2019, <https://www.abogacia.es/actualidad/blogs/el-blog-de-jose-manuel-marraco-espinos/>
- Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 9331, n. 9333; 2019
- Ius et scientia: Revista electrónica de derecho y ciencia, vol. 3, n. 1, 2017, <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/issue/view/7>; vol. 3, n. 2, 2017, <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/issue/view/10>; vol. 4, n. 2, 2018, <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/issue/view/12>
- Law, Environment and Development Journal (LEAD), vol. 13, n. 1, 2017, <http://lead-journal.org/2017.htm>
- Noticias Jurídicas, 5 octubre 2018, 4 diciembre 2018, <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/>

- Revista de derecho agrario y alimentario, n. 72, enero- junio 2018
- Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 325, noviembre-diciembre 2018
- Revista Digital CEMCI, n. 39, julio-septiembre 2018, <https://revista.cemci.org/numero-39/>
- Revista General de Derecho Europeo, n. 46, octubre 2018
- Revista general de derecho público comparado, n. 24, diciembre 2018
- Revista jurídica de Castilla y León, n. 47, enero 2019, <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1131978346397// //>
- Revista penal México, n. 9, 2015-2016, <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/15185>

## Artículos de publicaciones periódicas

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 y 22 de febrero de 2019*

### **Agricultura:**

AMAT LLOMBART, Pablo. “Principios jurídicos informadores, orientadores y de aplicación de la Política Agrícola Común Europea 2014-2020”. Revista de derecho agrario y alimentario, n. 72, enero- junio 2018, pp. 7-30

RIVAS GARCÍA, Ana María; HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario Manuel. “Explotaciones agropecuarias preexistentes a la luz de la nueva Ley del Suelo de Galicia y su reglamento”. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 12, diciembre 2018, pp. 100-112

### **Aguas:**

CANDELA TALAVERO, José Enrique. “La protección del agua y la doctrina del Tribunal Constitucional”. La administración práctica: enciclopedia de administración municipal, n. 9, 2018, pp. 61-68

TZATZAKI, Vicky. “Human dignity as a common element in international biolaw and the right to water”. Ius et scientia: Revista electrónica de derecho y ciencia, vol. 3, n. 2, 2017, pp. 1-13, [en línea]. Disponible en Internet: <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/article/view/130> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

### **Alimentación:**

CELORRIO, Ignacio. “The rise of brine in Argentina”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 17, mayo-julio 2018, pp. 1-20

GONZÁLEZ VAQUÉ, Luis. “La futura regulación de las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro de alimentos de la UE”. Revista de derecho agrario y alimentario, n. 72, enero- junio 2018, pp. 125-143

### **Atmósfera:**

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. “La Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera diez años después de su entrada en vigor”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 324, septiembre-octubre 2018, pp. 117-163

### **Autorizaciones y licencias:**

CASADO ECHARREN, Amaya. “Crónica de jurisprudencia en materia de licencias”. La Administración al día (INAP), 24 enero 2019, [en línea]. Disponible en Internet: [http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509240&nl=1&utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=22/1/2019](http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1509240&nl=1&utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=22/1/2019) [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

GALLEGO ALCALÁ, José Domingo; HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario Manuel. “Derecho a saber: información pública respecto de licencias de obras y primera ocupación”. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 12, diciembre 2018, pp. 113-118

#### **Aves:**

GARCÍA URETA, Agustín. “Migración de aves y práctica de la caza”. Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 16 noviembre 2018, pp. 1-2, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.abogacia.es/2018/11/16/migracion-aves-practica-caza/> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

#### **Bienestar animal:**

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, Elisa. “El uso de animales en la investigación biomédica: ¿nuevos límites ético-jurídicos?”. Ius et scientia: Revista electrónica de derecho y ciencia, vol. 3, n. 1, 2017, pp. 89-100, [en línea]. Disponible en Internet: <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/article/view/99> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

#### **Calidad del aire:**

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. “La Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera diez años después de su entrada en vigor”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 324, septiembre-octubre 2018, pp. 117-163

#### **Cambio climático:**

ASHUKEM, Jean-Claude N. “Setting the scene for climate change litigation in South Africa: Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs and Others [2017] ZAGPPHC 58 (2017) 65662/16”. Law, Environment and Development Journal (LEAD), vol. 13, n. 1, 2017, pp. 35-43, [en línea]. Disponible en Internet: <http://lead-journal.org/content/17035.pdf> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

MAYER, Benoit. “Obligations of conduct in the international law on climate change: a defence”. Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL), vol. 27, n. 2, julio 2018, pp. 130-140

VISA CASES, Marià de. “Cambio climático y transición energética: una oportunidad hacia el nuevo paradigma sostenible”. Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 9331, 2019

#### **Caminos naturales:**

VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, Emilio. “Caminos públicos rurales: una visión de conjunto de una normativa necesitada de evolución”. Revista de derecho agrario y alimentario, n. 72, enero- junio 2018, pp. 145-162

#### **Catástrofes:**

BAUTISTA HERNÁEZ, Andrés. “Seguridad humana y catástrofes: la labor de las Naciones Unidas en materia de gestión y regulación de las catástrofes”. Ius et scientia: Revista electrónica de derecho y ciencia, vol. 3, n. 2, 2017, pp. 190-213, [en línea]. Disponible en Internet: <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/article/view/136> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

#### **Caza:**

GARCÍA URETA, Agustín. “Migración de aves y práctica de la caza”. Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 16 noviembre 2018, pp. 1-2, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.abogacia.es/2018/11/16/migracion-aves-practica-caza/> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

#### **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 ):**

LIGUGNANA, Giovanna. “Environmental NGOs and rules of standing: the Aarhus Convention in the EU law perspective”. Revista general de derecho público comparado, n. 24, diciembre 2018

#### **Delito ecológico:**

OCHOA FIGUEROA, Alejandro. “El delito medioambiental en México; una barrera punitiva demasiado tardía”. Revista penal México, n. 9, 2015-2016, pp. 115-129, [en línea]. Disponible en Internet: <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/15230> [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

VARGAS CABRERA, Bartolomé. “Movilidad sostenible y responsabilidad penal de conductores de bicicletas y vehículos de movilidad personal”. Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 9333, 2019

ZATARAÍN Y VALDEMORO, Francisco Javier: Sobre la respuesta penal frente a los incendios forestales”. Revista jurídica de Castilla y León, n. 47, enero 2019, pp. 101-143, [en línea]. Disponible en Internet: [https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/\\_/1284841594936/Redaccion](https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/_/1284841594936/Redaccion) [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

#### **Derecho ambiental:**

ALBLAS, Edwin. “Conflicting goals and mixed rationales: a closer look at the objectives of EU environmental law in light of the Anthropocene”. Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL), vol. 27, n. 2, julio 2018, pp. 141-152

CRAIG BLACKMORE, Andrew. “Rediscovering the origins and inclusion of the public trust doctrine in South African environmental law: a speculative analysis”. Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL), vol. 27, n. 2, julio 2018, pp. 187-198

CHAMBERLAIN, Lisa. “Beyond Litigation: The Need for Creativity in Working to Realise Environmental Rights”. Law, Environment and Development Journal (LEAD), vol. 13, n. 1, 2017, pp. 1-12, [en línea]. Disponible en Internet: <http://lead-journal.org/content/17001.pdf> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

MARRACO ESPINÓS, José Manuel. “40 años de Derecho Ambiental”. Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 20 diciembre 2018, pp. 1-2, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.abogacia.es/2018/12/20/40-anos-de-derecho-ambiental/> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

SHEIKH NOOR MOHAMMAD, Shawkat Alam. “Applying the ecosystem approach to the Sundarbans of Bangladesh: possibilities and challenges”. Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL), vol. 27, n. 2, julio 2018, pp. 115-129

TOXOPEÛS, Michelle; KOTZÉ, Louis J. “Promoting Environmental Justice through Civil-Based Instruments in South Africa”. Law, Environment and Development Journal (LEAD), vol. 13, n. 1, 2017, pp. 47-72, [en línea]. Disponible en Internet: <http://lead-journal.org/content/17047.pdf> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

VITO DE, Lucia. “A critical interrogation of the relation between the ecosystem approach and ecosystem services”. Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL), vol. 27, n. 2, julio 2018, pp. 104-114

WEBER, Viktor. “Uncertain liability and stagnating CCS deployment in the European Union: is it the Member States’ turn?”. Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL), vol. 27, n. 2, julio 2018, pp. 153-161

#### **Derechos fundamentales:**

TZATZAKI, Vicky. “Human dignity as a common element in international biolaw and the right to water”. *Ius et scientia: Revista electrónica de derecho y ciencia*, vol. 3, n. 2, 2017, pp. 1-13, [en línea]. Disponible en Internet: <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/article/view/130> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

#### **Desarrollo sostenible:**

CHOCHORELOU, Maria; ESPALIU BERDUD, Carlos. “Sustainable development in new generation FTAs: could arbitrators further the principle through ISDS?”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 27, n. 2, julio 2018, pp. 176-186

HOJNIK, Janja. “Ecological modernization through servitization: EU regulatory support for sustainable product–service systems”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*, vol. 27, n. 2, julio 2018, pp. 162-175

VISA CASES, Marià de. “Cambio climático y transición energética: una oportunidad hacia el nuevo paradigma sostenible”. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 9331, 2019

#### **Dominio público:**

GARCÍA-FRESNEDA GEA, Francisco. “Bienes comunales y tributación municipal en España: fundamentos teóricos y análisis normativo”. *Revista de derecho agrario y alimentario*, n. 72, enero- junio 2018, pp. 87-124

#### **Economía sostenible:**

VIÑUALES, Víctor. “Transición ecológica: un desafío cultural”. *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n. 125, diciembre 2018, pp. 4-9, pp. 1-13, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Viñuales18.htm> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

#### **Energía:**

CABEZUELO VALENCIA, David. “Duración de los contratos de servicios energéticos”. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 9, 2018, pp. 187-191

CONSTANZÓ, Javier. “Una nueva mirada al principio del acceso abierto a la luz de la prioridad de despacho adoptada en recientes regulaciones”. *Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM)*, n. 17, mayo-julio 2018, pp. 135-160

CHIESA, Matías Eugenio. “La batalla del *shale*”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 17, mayo-julio 2018, pp. 161-186

GALERA RODRIGO, Susana. “Transición energética: un salto cualitativo en el progreso democrático”. *Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n. 125, diciembre 2018, pp. 68-85, pp. 1-13, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Galera.htm> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

PAYAROLA, Ignacio. “Mercado del gas natural: crónica de una muerte anunciada y el punto de inflexión para el resurgimiento”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 17, mayo-julio 2018, pp. 75-102

SERGENT, Adrien. “Generación distribuida: ¿en vísperas de una revolución copernicana?”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 17, mayo-julio 2018, pp. 187-196

VISA CASES, Marià de. “Cambio climático y transición energética: una oportunidad hacia el nuevo paradigma sostenible”. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 9331, 2019

#### **Energía eléctrica:**

KURLAT AIMAR, José Sebastián. “El rol de la Unión Europea en la liberalización de las redes eléctricas”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 17, mayo-julio 2018, pp. 197-202

PONS PORTELLA, Miquel. “El litigio sobre el precio de la electricidad en España: la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 17, mayo-julio 2018, pp. 103-134

#### **Espacios naturales protegidos:**

SOROETA LICERAS, Juan. “La jurisprudencia del TJUE en relación con la legalidad de la explotación de los recursos naturales del Sahara Occidental o el dogma de la inmaculada legalidad de la acción exterior de la Unión Europea y sus consecuencias”. *Revista General de Derecho Europeo*, n. 46, octubre 2018

#### **Ética medioambiental:**

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, Elisa. “El uso de animales en la investigación biomédica: ¿nuevos límites ético-jurídicos?”. *Ius et scientia: Revista electrónica de derecho y ciencia*, vol. 3, n. 1, 2017, pp. 89-100, [en línea]. Disponible en Internet: <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ics/article/view/99> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

### **Fiscalidad ambiental:**

CABRAL NONNA, Bernardo Hugo. “Los incentivos económicos del canon de exploración y explotación de hidrocarburos: la demora de la autoridad de aplicación como legítima fuente de reclamos. Una nueva mirada”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 17, mayo-julio 2018, pp. 21-40

FREIRE-GONZÁLEZ, Jaume. “Los beneficios económicos y ambientales de una Reforma Fiscal Ecológica”. Ambienta: la revista del Ministerio de Medio Ambiente, n. 125, diciembre 2018, pp. 42-49, pp. 1-13, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Freire.htm> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

GARCÍA-FRESNEDA GEA, Francisco. “Bienes comunales y tributación municipal en España: fundamentos teóricos y análisis normativo”. Revista de derecho agrario y alimentario, n. 72, enero- junio 2018, pp. 87-124

### **Fractura hidráulica (Fracking):**

MAMET, Marisa V. “Régimen jurídico aplicable a las arenas que se utilizan como agentes de sostén en los procesos de fracturación hidráulica”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 17, mayo-julio 2018, pp. 203-206

### **Ganadería:**

RIVAS GARCÍA, Ana María; HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario Manuel. “Explotaciones agropecuarias preexistentes a la luz de la nueva Ley del Suelo de Galicia y su reglamento”. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 12, diciembre 2018, pp. 100-112

### **Hidrocarburos:**

CABRAL NONNA, Bernardo Hugo. “Los incentivos económicos del canon de exploración y explotación de hidrocarburos: la demora de la autoridad de aplicación como legítima fuente de reclamos. Una nueva mirada”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 17, mayo-julio 2018, pp. 21-40

CARDINALI, Bruno Luis, y LESCANO, Federico. “Dominio y jurisdicción sobre hidrocarburos en la República Argentina”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 17, mayo-julio 2018, pp. 41-74

### **Incendios forestales:**

ZATARAÍN Y VALDEMORO, Francisco Javier: Sobre la respuesta penal frente a los incendios forestales”. Revista jurídica de Castilla y León, n. 47, enero 2019, pp. 101-143, [en línea]. Disponible en Internet: [https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/\\_/1284841594936/Redaccion](https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/_/1284841594936/Redaccion) [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

#### **Industria:**

GRÖNWALL, Jenny; JONSSON, Anna C. “Regulating Effluents From India’s Textile Sector: New Commands and Compliance Monitoring for Zero Liquid Discharge”. Law, Environment and Development Journal (LEAD), vol. 13, n. 1, 2017, pp. 13-31, [en línea]. Disponible en Internet: <http://lead-journal.org/content/17013.pdf> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

#### **Medio rural:**

CUESTA SÁENZ, José María de la. “La regulación del desarrollo rural en España”. Revista de derecho agrario y alimentario, n. 72, enero- junio 2018, pp. 31-47

VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, Emilio. “Camino públicos rurales: una visión de conjunto de una normativa necesitada de evolución”. Revista de derecho agrario y alimentario, n. 72, enero- junio 2018, pp. 145-162

#### **Movilidad sostenible:**

VARGAS CABRERA, Bartolomé. “Movilidad sostenible y responsabilidad penal de conductores de bicicletas y vehículos de movilidad personal”. Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 9333, 2019

#### **Organizaciones no gubernamentales ( ONG ):**

LIGUGNANA, Giovanna. “Environmental NGOs and rules of standing: the Aarhus Convention in the EU law perspective”. Revista general de derecho público comparado, n. 24, diciembre 2018

#### **Parques Nacionales:**

VIÑUALES COBOS, Eduardo. “Más de cien años legislando por los Parques Nacionales”. Derecho Ambiental: El blog de José Manuel Marraco, 9 enero 2019, pp. 1-3, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.abogacia.es/2019/01/09/mas-de-cien-anos-legislando-por-los-parques-nacionales/> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

#### **Principio de no regresión:**

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M. “Las regresiones del derecho ambiental como causa de aumento del riesgo sobre grupos vulnerables”. *Ius et scientia: Revista electrónica de derecho y ciencia*, vol. 4, n. 2, 2018, pp. 31-49

#### **Procedimiento administrativo:**

BOOTELLO FERNÁNDEZ, Susana. “El silencio administrativo: últimas modificaciones: especial incidencia en los procedimientos que puedan afectar al medio ambiente”. *Noticias Jurídicas*, 5 octubre 2018, pp. 1-6, [en línea]. Disponible en Internet: <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/13345-el-silencio-administrativo-ultimas-modificaciones-especial-incidencia-en-los-procedimientos-que-puedan-afectar-al-medio-ambiente/> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

#### **Procedimiento sancionador:**

FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena. “La modulación del principio de culpabilidad en el derecho urbanístico sancionador español: una consecuencia del deber social de conservación”. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 324, septiembre-octubre 2018, pp. 53-78

#### **Productos fitosanitarios:**

SORO MATEO, Blanca. “Aspectos ético-jurídicos de la utilización de pesticidas”. *Ius et scientia: Revista electrónica de derecho y ciencia*, vol. 3, n. 1, 2017, pp. 26-36, [en línea]. Disponible en Internet: <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/article/view/94> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

#### **Responsabilidad ambiental:**

GARCÍA DE LEÓN, Jesús. “Modalidades de aseguramiento medioambiental en la Ley de Responsabilidad Medioambiental y su Reglamento de desarrollo”. *Noticias Jurídicas*, 4 diciembre 2018, pp. 1-3, [en línea]. Disponible en Internet: <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/13531-modalidades-de-aseguramiento-medioambiental-en-la-ley-de-responsabilidad-medioambiental-y-su-reglamento-de-desarrollo/> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

#### **Responsabilidad por daños:**

SORO MATEO, Blanca. “Daño ambiental y poblaciones vulnerables”. *Ius et scientia: Revista electrónica de derecho y ciencia*, vol. 4, n. 2, 2018, pp. 87-106

**Salud:**

MATEO ALCARAZ, María Dolores. “Secreto de estado, medio ambiente y salud: el caso “Palomares” ”. Ius et scientia: Revista electrónica de derecho y ciencia, vol. 3, n. 1, 2017, pp. 172-182, [en línea]. Disponible en Internet: <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/article/view/107> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

SALCEDO HERNÁNDEZ, José Ramón; Andreu Martínez, Belén. “Atención integral al paciente mayor: aspectos ético-jurídicos”. Ius et scientia: Revista electrónica de derecho y ciencia, vol. 3, n. 1, 2017, pp. 125-135, [en línea]. Disponible en Internet: <http://institucional.us.es/iusetscientia/index.php/ies/article/view/103> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

**Seguridad alimentaria:**

ESCRIBANO PINTOR, Santiago; CÁCERES GIANNI, Jorge Omar. “Nuevas herramientas en la lucha contra el fraude alimentario en el sector de la miel”. Revista de derecho agrario y alimentario, n. 72, enero- junio 2018, pp. 49-85

**Transportes:**

**Urbanismo:**

FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena. “La modulación del principio de culpabilidad en el derecho urbanístico sancionador español: una consecuencia del deber social de conservación”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 324, septiembre-octubre 2018, pp. 53-78

GALLEGO ALCALÁ, José Domingo; HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario Manuel. “Derecho a saber: información pública respecto de licencias de obras y primera ocupación”. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 12, diciembre 2018, pp. 113-118

GARCÍA ERVITI, Federico. “El enigma de la valoración urbanística del suelo urbano no consolidado”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 324, septiembre-octubre 2018, pp. 19-52

GRACIA HERRERO, Fco. Javier. “El uso de las Declaraciones Responsables para simular el cumplimiento de la legalidad urbanística”. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 10, octubre, pp. 86-89

GRANADOS RODRÍGUEZ, Juan Fernando. “La incidencia de la Ley de régimen jurídico del sector público en los convenios urbanísticos de los municipios andaluces”.

Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública, n. 99, septiembre-diciembre 2017, pp. 89-118, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/servlet/download?up=127943#page=90> [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Hilario M. “Comentario práctico. Operación «Mahou-Vicente Calderón» y «Estadio de la Peineta (Wanda Metropolitano)»: Último pronunciamiento del TSJ”. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 10, octubre 2018, pp. 82-85

LOBO RODRIGO, Ángel. “La ordenación territorial y urbanística de los nuevos usos y ocupaciones de las playas”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 324, septiembre-octubre 2018, pp. 79-116

PRIETO ROMERO, Cayetano. “Aplicación de las declaraciones responsables y de las comunicaciones en el ámbito urbanístico y el comercio minorista”. Revista Digital CEMCI, n. 39, julio-septiembre 2018, pp. 1-29, [en línea]. Disponible en Internet: <https://revista.cemci.org/numero-39/tribuna-1-aplicacion-de-las-declaraciones-responsables-y-de-las-comunicaciones-en-el-ambito-urbanistico-y-el-comercio-minorista> [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

REGO BLANCO, María Dolores. “La sociedad mixta de gestión urbanística a la luz de la Ley 9/2017 de contratos del sector público: su análisis en la ley de ordenación urbanística de Andalucía”. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 10, octubre, pp. 72-81

#### **Vehículos:**

VARGAS CABRERA, Bartolomé. “Movilidad sostenible y responsabilidad penal de conductores de bicicletas y vehículos de movilidad personal”. Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 9333, 2019

## Recensiones

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de febrero de 2019*

### Actividades marítimas:

GIRGADO PERANDONES, Pablo. Recensión “SIERRA NOGUERO, E.: El seguro de responsabilidad civil derivada de la navegación de buques, Fundación Mapfre, Madrid, 2016, 473 páginas, ISBN 978-84- 9844-604-3”. Actualidad jurídica iberoamericana, n. 7, agosto 2017, pp. 220-223, [en línea]. Disponible en Internet: <http://idibe.org/wp-content/uploads/2017/10/AJI-n%C2%BA-7-4%C2%AA-rev..pdf#page=220> [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

### Biodiversidad:

TAKACS, David. Recensión “Elisa Morgera & Jona Razzaque, eds., Biodiversity and Nature Protection Law (Elgar Encyclopedia of Environmental Law Volume III)”. Law, Environment and Development Journal (LEAD), vol. 13, n. 1, 2017, pp. 32-34, [en línea]. Disponible en Internet: <http://lead-journal.org/content/17032.pdf> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

### Buques:

GIRGADO PERANDONES, Pablo. Recensión “SIERRA NOGUERO, E.: El seguro de responsabilidad civil derivada de la navegación de buques, Fundación Mapfre, Madrid, 2016, 473 páginas, ISBN 978-84- 9844-604-3”. Actualidad jurídica iberoamericana, n. 7, agosto 2017, pp. 220-223, [en línea]. Disponible en Internet: <http://idibe.org/wp-content/uploads/2017/10/AJI-n%C2%BA-7-4%C2%AA-rev..pdf#page=220> [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

### Derecho ambiental:

CHATURVEDI, Ipshita. Recensión “Barbara Cooreman, Global Environmental Protection Through Trade”. Law, Environment and Development Journal (LEAD), vol. 13, n. 1, 2017, pp. 44-46, pp. 1-13, [en línea]. Disponible en Internet: <http://lead-journal.org/content/17044.pdf> [Fecha de último acceso 3 de febrero de 2019].

### Energía:

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio. Recensión “AAVV, “Energía y ciudades”, Club Español de la Energía, Madrid, 2017, 400 págs.”. Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública, n. 99, septiembre-diciembre 2017, pp. 457-459, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracio>

[npublica/servlet/descarga?up=127943#page=458](#) [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

**Responsabilidad civil:**

GIRGADO PERANDONES, Pablo. Recensión “SIERRA NOGUERO, E.: El seguro de responsabilidad civil derivada de la navegación de buques, Fundación Mapfre, Madrid, 2016, 473 páginas, ISBN 978-84- 9844-604-3”. Actualidad jurídica iberoamericana, n. 7, agosto 2017, pp. 220-223, [en línea]. Disponible en Internet: <http://idibe.org/wp-content/uploads/2017/10/AJI-n%C2%BA-7-4%C2%AA-rev..pdf#page=220> [Fecha de último acceso 31 de enero de 2019].

## 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 adelante (Garamond, 14, interlineado sencillo, alineación justificada, sin sangría).

2. Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: [aja@actualidadjuridicaambiental.com](mailto:aja@actualidadjuridicaambiental.com) ; [biblioteca@cieda.es](mailto:biblioteca@cieda.es)

3. 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. 87 Febrero 2018

*“Actualidad Jurídica Ambiental”* ([www.actualidadjuridicaambiental.com](http://www.actualidadjuridicaambiental.com)) es una publicación on-line innovadora y gratuita, de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental. Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el *CIEDA-CIEMAT* considera *“AJA”* un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: *“Actualidad”*, con noticias breves; *“Legislación al día”*, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); *“Jurisprudencia al día”*, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; *“Referencias bibliográficas al día”*, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; *“Comentarios breves”* y *“Artículos”*, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídico ambiental.

*“AJA”* es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.