



Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual
Núm. 124

Junio 2022



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA
E INNOVACIÓN

Ciemat
Centro de Investigaciones
Energéticas, Medioambientales
y Tecnológicas

CIEDA  Centro Internacional de
Estudios de **Derecho Ambiental**

Dirección académica

Eva Blasco Hedo

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

Secretaría

Blanca Muyo Redondo

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

Consejo de Redacción

Eva Blasco Hedo

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

Lucía Casado Casado

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

Carlos Javier Durá Alemañ

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

Sara García García

Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid

Fernando López Pérez

Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Manuela Mora Ruiz

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva

Blanca Muyo Redondo

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

María Pascual Núñez

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

Inmaculada Revuelta Pérez

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

Ángel Ruiz de Apodaca

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

Consejo científico-asesor

Carla Amado Gomes

Profesora Auxiliar de la Universidad de Lisboa (Portugal)

Estanislao Arana García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada

José Francisco Alenza García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Andrés Betancor Rodríguez

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

Francisco Delgado Piqueras

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

Eva Desdentado Daroca

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

Luis Alberto Fernández Regalado

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

Antonio Fortes Martín

Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid

Marta García Pérez

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Agustín García Ureta

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

Jesús Jordano Fraga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Manuel Lucas Durán

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

José Manuel Marraco Espinós

Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza

Pilar Moraga Sariego

Profesora Asociada de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

Alba Nogueira López

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

J. José Pernas García

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Noemí Pino Miklavec

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

Jaime Rodríguez Arana

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Juan Rosa Moreno

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

Ángel Ruiz de Apodaca

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

Nicolas de Sadeleer

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

Javier Sanz Larruga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Íñigo Sanz Rubiales

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

Javier Serrano García

Vicepresidente de la Asociación de Derecho Ambiental Español

Patricia Valcárcel Fernández

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo

Germán Valencia Martín

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

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

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

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

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

© CIEMAT, 2022

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

Edición:

Editorial CIEMAT, Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid

Correo: editorial@ciemat.es

[Novedades editoriales CIEMAT](#)

Fotocomposición, publicación y maquetación: CIEDA-CIEMAT.

Para cualquier duda o pregunta técnica contactar con biblioteca@cieda.es

SUMARIO

SUMARIO.....	2
NOTAS DEL EDITOR	4
ARTÍCULOS.....	7
“LOS RESIDUOS SANITARIOS EN TIEMPOS DE PANDEMIA Y AL AMPARO DEL ACTUAL MODELO DE ECONOMÍA CIRCULAR”, Juan Alejandro Martínez Navarro	8
COMENTARIOS	48
“PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY VASCA DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL”, Maite Uriarte Ricote	49
“COMENTARIOS SOBRE ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY 10/2021, DE ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL DE EUSKADI”, Agustín García Ureta ...	72
LEGISLACIÓN AL DÍA	110
Nacional.....	111
Autonómica	116
<i>Andalucía</i>	116
<i>Cataluña</i>	118
<i>Islas Baleares</i>	124
<i>Región de Murcia</i>	126
JURISPRUDENCIA AL DÍA	127
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).....	128
Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)	131
Tribunal Constitucional (TC)	134
Tribunal Supremo (TS).....	138
Audiencia Nacional	147
Tribunal Superior de Justicia (TSJ).....	150
<i>Castilla y León</i>	150
<i>Cataluña</i>	155
<i>Comunidad de Madrid</i>	159
<i>Galicia</i>	163
<i>Principado de Asturias</i>	168
<i>Región de Murcia</i>	175
ACTUALIDAD	178
Noticias.....	179
Agenda.....	188
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA.....	200

MONOGRAFÍAS	201
Tesis doctorales	204
PUBLICACIONES PERIÓDICAS	206
Números de publicaciones periódicas	206
Artículos de publicaciones periódicas	208
Legislación y jurisprudencia ambiental	217
Recensiones	220
NORMAS DE PUBLICACIÓN	221

NOTAS DEL EDITOR

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de junio de 2022

[Grabaciones de los Encuentros web sobre la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#)

Palabras clave: Formación. Residuos. Suelos contaminados. Economía circular.

Resumen:

El Centro internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT) junto con el Foro de Intercambio de Conocimiento sobre residuos y economía circular (FIREC) han tenido la satisfacción de registrar **532 inscripciones** en los “Encuentros web sobre la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular”, celebradas los martes 10, 17, 24 y 31 de mayo.

Tenemos el placer de comunicarles que estas charlas ya están recogidas en grabación y disponibles en los siguientes enlaces:

Programa:

10 de mayo de 2022: <https://youtu.be/mDq-qnRPNmk>

- Principios de la Ley de Residuos. René Santamaría Arinas. Universidad de La Rioja
- Obligaciones de información de la Ley de Residuos. Beltrán Puentes Cociña. Universidad de Santiago de Compostela.

17 de mayo de 2022: <https://youtu.be/NuBJySwDTSA>

- Prevención y planificación en materia de residuos. Javier Sanz Larruga. Universidade da Coruña
- Aspectos organizativos y competenciales. Julia Ortega. Universidad Autónoma de Madrid

24 de mayo de 2022: <https://youtu.be/5N58Tlt5Qcs>

- Intervención administrativa en materia de gestión y producción de residuos. Ángel Ruiz de Apodaca. Universidad de Navarra.
- Suelos contaminados. Aitana de la Varga. Universitat Rovira i Virgili

31 de mayo de 2022: https://youtu.be/VXxPRHI9m_Q

- Responsabilidad ampliada del productor. J. José Pernas García. Universidade da Coruña.
- La gestión de residuos. Manuela Mora Ruiz. Universidad de Huelva

Dirección:

- Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación (CIEDA-CIEMAT)
- Dr. José Pernas García, Profesor Titular de Derecho administrativo, Universidade da Coruña; Coordinador de FIREC y FOGALEC

Secretaría:

- Blanca Muyo Redondo, Responsable de la Unidad de Documentación e Información del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)
- Jennifer Sánchez González. Profesora de Derecho Administrativo, Universidade da Coruña

Organiza:

- [Centro internacional de Estudios de Derecho Ambiental \(CIEDA-CIEMAT\)](#)
- [Foro de Intercambio de Conocimiento sobre residuos y economía circular \(FIREC\)](#)

Fechas: martes 10, 17, 24 y 31 de mayo de 9 a 10:30 h.

Documento adjunto: [Cartel de Encuentros web sobre la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#)

ARTÍCULOS

Juan Alejandro Martínez Navarro

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 1 de junio de 2022

**“LOS RESIDUOS SANITARIOS EN TIEMPOS DE PANDEMIA Y
AL AMPARO DEL ACTUAL MODELO DE ECONOMÍA
CIRCULAR”**

“SANITARY WASTE IN TIMES OF PANDEMIC AND UNDER THE
CURRENT CIRCULAR ECONOMY MODEL”

Autor: Juan Alejandro Martínez Navarro. Doctor en Derecho. Docente e Investigador. Universidad de Almería

Fecha de recepción: 06-04-2022

Fecha de aceptación: 12-05-2022

Resumen:

Los residuos sanitarios constituyen una realidad jurídica compleja. Esto es consecuencia de un grupo normativo regulador disperso y heterogéneo que se estructura principalmente a través de la regulación autonómica. Aunque lo relativo a los desechos sanitarios ha formado parte de la legislación sectorial en materia de residuos, su protagonismo ha sido menor, lo que queda evidenciado en las últimas actualizaciones normativas que, influenciadas por el principio de jerarquía de residuos y bajo la inspiración de la economía circular, han cedido un espacio secundario a los residuos sanitarios. No obstante, la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto los efectos que sobre la población y en relación con la salud pública puede tener un incorrecto tratamiento y gestión de estos residuos.

Abstract:

Medical waste constitutes a complex legal reality. This is the consequence of a disperse and heterogeneous regulatory group that is structured mainly through regional regulation. Although matters related to medical waste have been part of the sectoral legislation on waste, their prominence has been less, as evidenced in the latest regulatory updates that, influenced by the principle of waste hierarchy and under the inspiration of economics circular, have given a secondary space to sanitary waste. However, the health crisis caused by COVID-19 has revealed the effects that incorrect treatment and management of this waste can have on the population and in relation to public health.

Palabras clave: Residuos. Residuos sanitarios. Gestión de residuos. COVID-19. Economía circular.

Keywords: Waste. Sanitary waste. Waste management. COVID-19. Circular economy.

Índice:

1. **Introducción. La compleja realidad de los residuos sanitarios**
2. **Los residuos sanitarios**
 - 2.1. **Concepto**
 - 2.2. **Clasificación y naturaleza jurídica**
 - 2.3. **El grupo normativo regulador de los residuos sanitarios**
 - 2.3.1 **La regulación en la Unión Europea**
 - 2.3.2. **La regulación en el ámbito nacional. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular**
 - 2.3.3. **La regulación autonómica. La gestión de los residuos sanitarios**
3. **Los residuos COVID-19**
 - 3.1. **Concepto, naturaleza jurídica y clasificación. Los residuos COVID-19 como residuos sanitarios**
 - 3.2. **El grupo normativo regulador de los residuos COVID-19**
 - 3.3. **Los residuos COVID-19: ¿una cuestión de salud pública o un conflicto medioambiental?**
 - 3.4. **La sanidad ambiental**
4. **La economía circular y la valorización de los residuos sanitarios**
 - 4.1. **Breve aproximación al concepto y naturaleza jurídica de la economía circular**

- 4.2. La compleja valorización de los residuos sanitarios
- 4.3. La Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP) en la gestión de los residuos sanitarios
5. Conclusión
6. Bibliografía

Index:

1. Introduction. The complex reality of healthcare waste
2. Sanitary waste
 - 2.1. Concept
 - 2.2. Classification and legal nature
 - 2.3. The normative regulatory group of sanitary waste
 - 2.3.1 Regulation in the European Union
 - 2.3.2. Regulation at the national level. Law 7/2022, of April 8, on waste and contaminated soil for a circular economy
 - 2.3.3. Autonomous regulation. Healthcare waste management
3. COVID-19 waste
 - 3.1. Concept, legal nature and classification. COVID-19 waste as healthcare waste
 - 3.2. The regulatory normative group of waste COVID-19
 - 3.3. COVID-19 waste: a public health issue or an environmental conflict?
 - 3.4. Environmental health
4. The circular economy and the recovery of healthcare waste
 - 4.1. Brief approach to the concept and legal nature of the circular economy
 - 4.2. The complex recovery of medical waste
 - 4.3. The Extended Responsibility of the Producer (RAP) in the management of sanitary waste
5. Conclusion
6. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN. LA COMPLEJA REALIDAD DE LOS RESIDUOS SANITARIOS

El desarrollo de cualquier actividad tiene como resultado la producción de residuos, lo que se traduce en el hecho de que cuanto más avanzada e

industrializada se encuentra una sociedad, mayor cantidad y diversidad de residuos se producen. A su vez, exige unas mayores garantías y unas pretensiones más proteccionistas en todas las actividades que guardan relación con su generación y gestión¹. Hoy, resulta evidente que unas pautas de crecimiento poco respetuosas con nuestro entorno ambiental han traído consigo efectos adversos sobre el mismo, hecho fomentado con la falta de acciones contundentes y de rigor.

Por ello, la política comunitaria y nacional en materia ambiental ha ido cediendo, especialmente a partir de la década de los años setenta, un importante protagonismo a la generación y gestión de residuos, siempre con el objetivo de maximizar la protección de la salud humana y del medio ambiente.

Como consecuencia directa de la modernización de nuestra sociedad y del desarrollo de la misma, de la ampliación de servicios y, evidentemente, de fenómenos tan relevantes como la crisis sanitaria originada por la COVID-19, se identifican algunos residuos específicos que han venido experimentando un crecimiento muy destacado en los últimos años. Tal es el caso de los residuos comúnmente conocidos como sanitarios².

«El innegable crecimiento que nuestra sociedad ha experimentado en los últimos tiempos nos ha proporcionado unos niveles de bienestar insospechables tan sólo hace unas décadas. Paradójicamente, al tiempo que se elevan los niveles de salud de la población, se ha elevado la conciencia social y la preocupación del potencial riesgo ambiental que supone el incremento en la generación de subproductos y residuos asociada a la propia actividad sanitaria y a la investigación»³.

Los planteamientos inherentes al concepto de desarrollo sostenible obligan a una inversión estratégica para nuestro sistema social y, muy especialmente, para el que albergue a las generaciones futuras. En este ámbito, ha irrumpido con fuerza el principio de economía circular que está irradiando la totalidad de políticas en materia de residuos. Sobre esto, los residuos sanitarios y el Sistema Sanitario Público deben implementar avances y mejoras. La implantación de distintos sistemas de gestión de residuos ha supuesto un hito trascendente en este esfuerzo.

¹ Decreto 68/2010, de 7 de octubre, por el que se regulan los residuos sanitarios y asimilados de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Exposición de motivos.

² Decreto 68/2010, de 7 de octubre, por el que se regulan los residuos sanitarios y asimilados de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Exposición de motivos.

³ Servicio Andaluz de Salud. Consejería de Salud. Junta de Andalucía. Plan de Gestión de Residuos Servicio Andaluz de Salud. 2007, pág. 3.

En todo caso, el modelo de gestión español se encuentra todavía en fase de desarrollo. Se evidencia un fracaso en la gestión de residuos municipales, especialmente en la comparativa con el resto de los estados miembros de la Unión Europea (UE). A pesar de que se están dando pasos significativos, especialmente de carácter legal o mediante iniciativas administrativas (regionales y locales), empresariales y sociales, en línea con lo marcado por la UE, la transición hacia una economía circular en España, en general, se encuentra retrasada. Efectivamente, España se sitúa lejos del plan de la UE, habiendo incumplido el objetivo intermedio de reciclar el 50 por ciento de los residuos municipales para el año 2020.

En concreto, en España se generan 23 millones de toneladas de residuos municipales al año. Para cumplir con los objetivos del Plan de Acción de Economía Circular de la Unión Europea se debería reciclar el 65 por ciento de estos residuos y reducir su vertido al 10 por ciento para el año 2035. No obstante, hasta hoy, la gestión de residuos municipales apenas ha presentado mejoras sustanciales en las cifras de reciclaje y vertidos. Según los datos aportados por EUROSTAT, en España el reciclado y compostaje de los residuos se sitúa en el 33,5 por ciento; la incineración y valor energético representa un 13 por ciento; y el vertido de residuos alcanza un 53,6 por ciento⁴.

En este complejo contexto transformador, agravado por la crisis sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2, la preocupación ambiental generada por los residuos sanitarios ha hecho necesario replantearse un riguroso refuerzo en su tratamiento, de tal manera que todos los procesos que conforman su gestión integral cuenten con los adecuados mecanismos de control ambiental y de seguridad laboral⁵.

A través del siguiente trabajo se pretende realizar un análisis de lo relativo a los residuos sanitarios. En primer lugar, un estudio del actual grupo normativo regulador, a tenor la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. En segundo lugar, analizar la incidencia que la pandemia ha tenido sobre el tratamiento y la gestión de los residuos sanitarios. Finalmente, examinar el encaje de los desechos sanitarios sobre las nuevas políticas orientadas por el principio de economía circular en relación con las características específicas de estos residuos.

⁴ [Eurostat. Statistics Explained. Municipal waste statistics](#) (Fecha de último acceso 25/01/2022).

⁵ Servicio Andaluz de Salud. Consejería de Salud. Junta de Andalucía. *Plan de Gestión de Residuos Servicio Andaluz de Salud*. 2007, p. 3.

2. LOS RESIDUOS SANITARIOS

2.1. CONCEPTO

En los últimos años se ha generado un importante aumento de los residuos sanitarios como consecuencia del incremento de la actividad sanitaria o el aumento del material médico desechable utilizado. Por otro lado, los productos empleados en los tratamientos y procedimientos médicos actuales son cada vez más variados y complejos. Esta situación conlleva la generación de una amplia gama de residuos que se van a caracterizar por su heterogeneidad e incluso, en algunos casos, por su peligrosidad⁶.

La complejidad para determinar jurídicamente qué son los residuos sanitarios radica en la dispersa regulación. *A priori*, son residuos sanitarios aquellos catalogados en el epígrafe 18 de la Lista Europea de residuos aprobada por la Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero (BOE n.º 43 de 19 de febrero de 2002).

El mencionado listado no establece una definición concreta de “residuos sanitarios” sino que engloba un amplio elenco de elementos identificados dentro de esta tipología. Aunque la Orden MAM/304/2002 se mantiene vigente (con una última revisión del día 18 de febrero de 2008), se han desarrollado regulaciones autonómicas más recientes que presentan una determinación de los residuos sanitarios más precisa y actualizada. Por el contrario, ni la regulación sectorial comunitaria ni la regulación nacional en materia de residuos adoptan una definición sobre esta figura.

Podemos definir los residuos sanitarios como *«todos los residuos generados como consecuencia del desarrollo de las actividades sanitarias relacionadas con la salud humana o animal cuya persona o entidad productora o poseedora quiera o deba desprenderse, incluidos los envases y residuos de envases que los contengan o los hayan contenido»*⁷. De un modo más exhaustivo, el Decreto 38/2015, de 26 de febrero, de residuos sanitarios de Galicia agrupa como residuos sanitarios aquellos generados como consecuencia de las actividades llevadas a cabo en un centro, servicio o establecimiento sanitario; los generados por los centros, servicios y establecimientos veterinarios asistenciales y centros de investigación animal; y aquellos que se generen en

⁶ Disponible en: [MITECO. Residuos sanitarios. ¿Por qué se deben gestionar adecuadamente?](#) (Fecha de último acceso 25/01/2022).

⁷ Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía, artículo 3.w).

establecimientos que presten servicios de cuidados estéticos, como centros de estética, tatuaje, micropigmentación y piercing, y en tanatorios⁸.

Este concepto puede ser ampliado y complementado por otras definiciones reguladas como “residuos de medicamentos” y/o “subproducto”¹⁰.

En suma, dentro de esta tipología se pueden agrupar los residuos generados en el desarrollo de actividades sanitarias, de ámbito público y privado, tales como los producidos en hospitales, centros sanitarios, clínicas y sanatorios, centros de atención primaria, centros de planificación familiar, centros sociosanitarios y asistenciales, clínicas dentales, oficinas de farmacia que realicen formulación magistral o análisis clínicos, clínicas veterinarias, explotaciones ganaderas, laboratorios de análisis clínicos, bancos de sangre y de material biológico humano, laboratorios de experimentación o investigación asociada, institutos anatómicos forenses, y cualquier otra actividad profesional o empresarial que tenga relación con la investigación, la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de la salud humana o animal¹¹.

2.2. CLASIFICACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA

Ciertamente, lo más conveniente es identificar qué elementos quedan integrados dentro de los residuos sanitarios. En tal sentido, ninguna norma nacional desarrolla una clasificación de los residuos sanitarios, para ello

⁸ Decreto 38/2015, de 26 de febrero, de residuos sanitarios de Galicia, artículo 2.2.

⁹ Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía, artículo 3.x): «se consideran residuos de medicamentos aquellos medicamentos que ya no son aptos para el uso para el que fueron fabricados, tales como medicamentos caducados, los que ya no son necesarios, las sobras de sus preparaciones, así como aquellos que a pesar de no haber superado su fecha límite de vencimiento han sufrido condiciones de almacenamiento inapropiadas o sus envases se encuentran en mal estado. También se consideran residuos de medicamentos sus envases vacíos o con restos».

¹⁰ Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, artículo 4: «Una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, podrá ser considerada como subproducto y no como residuo, cuando se cumplan todas las condiciones siguientes: a) Que se tenga la seguridad de que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente. b) Que la sustancia u objeto se pueda utilizar directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial habitual. c) Que la sustancia u objeto se produzca como parte integrante de un proceso de producción. d) Que el uso ulterior cumpla todos los requisitos pertinentes relativos a los productos y a la protección de la salud humana y del medio ambiente para la aplicación específica, y no produzca impactos generales adversos para la salud humana o el medio ambiente».

¹¹ Decreto 68/2010, de 7 de octubre, por el que se regulan los residuos sanitarios y asimilados de la Comunidad Autónoma de Cantabria, artículo 2.1.

debemos acudir exclusivamente a la NTP 372 (“Tratamiento de residuos sanitarios”)¹².

Conviene recordar que las NTP son guías de buenas prácticas y sus indicaciones no son obligatorias salvo que estén recogidas en una disposición normativa vigente. No obstante, las comunidades autónomas en sus respectivas regulaciones han empleado de modo orientativo su contenido. Ello ha dado lugar a diversas clasificaciones de los residuos sanitarios (cada Comunidad Autónoma ha optado por establecer una propia), pero con evidentes similitudes entre ellas.

Del análisis de la regulación autonómica se desprenden distintas clasificaciones que agrupan a los residuos sanitarios desde dos a siete grupos a los que se aplica distinto tratamiento y gestión¹³. Todo ello en atención a diferentes factores como la peligrosidad, toxicidad, procedencia, etc. De cualquier modo, del análisis de la regulación autonómica, y teniendo especialmente en consideración

¹² La NTP 372 (“Tratamiento de residuos sanitarios”) clasifica los residuos generados por actividades sanitarias del siguiente modo: *Residuos sanitarios asimilables a residuos municipales o de tipo I*. Son los que no plantean exigencias especiales en su gestión. Estos residuos incluyen cartón, papel, material de oficinas y despachos, cocinas, bares y comedores, talleres, jardinería y residuos procedentes de pacientes no infecciosos, no incluidos en los grupos II y III. *Residuos sanitarios no específicos o de tipo II*. Son residuos sobre los cuales se han de observar medidas de prevención en la manipulación, la recogida, el almacenamiento y el transporte, únicamente en el ámbito del centro sanitario. Estos residuos incluyen material de curas, yesos, ropa y material de un sólo uso contaminados con sangre, secreciones y/o excreciones, todos ellos no englobados dentro de los residuos clasificados como residuos sanitarios específicos. *Residuos sanitarios específicos o de riesgo o tipo III*. Son residuos sobre los cuales se han de observar medidas de prevención en la manipulación, la recogida, el almacenamiento, el transporte, el tratamiento y la eliminación, tanto dentro como fuera del centro generador, ya que pueden representar un riesgo para la salud laboral y pública. *Residuos tipificados en normativas singulares o de tipo IV*. Son los residuos cuya gestión está sujeta a requerimientos especiales desde el punto de vista higiénico y medioambiental, tanto dentro como fuera del centro generador. En este grupo se incluyen: residuos citostáticos; restos de sustancias químicas (termómetros, disolventes, reactivos químicos, baños de revelado de radiografías, lubricantes, etc.); medicamentos caducados; aceites minerales y sintéticos; residuos con metales; residuos radiactivos [su recogida y eliminación es competencia exclusiva de ENRESA (Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A.); restos anatómicos humanos (cadáveres y restos humanos con entidad, procedentes de abortos u operaciones quirúrgicas).

¹³ NÚÑEZ FERNÁNDEZ, Ana Belén. La gestión de los residuos sanitarios. Especial referencia a las pandemias: el COVID-19 y su impacto ambiental. En: MONEREO PÉREZ, José Luis, RIVAS VALLEJO, Pilar, MORENO VIDA, Nieves, VILA TIerno, Francisco y ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos (Dirs.). *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19*. Tomo I. Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 967-969. Esta autora clasifica los residuos sanitarios distinguiendo entre aquello “no peligrosos” y los residuos “peligrosos”.

los reglamentos autonómicos sobre residuos sanitarios más recientes, podemos diseñar una clasificación de estos residuos del siguiente modo¹⁴:

- *Residuos generales asimilables a municipales/domésticos (Grupo I)*. Son los residuos no peligrosos que se generan en los centros sanitarios y veterinarios fuera de la actividad asistencial, que no presentan ningún tipo de contaminación ni riesgos de infección y que, por tanto, no plantean exigencias especiales de gestión¹⁵.
- *Residuos sanitarios asimilables a municipales/domésticos (Grupo II)*. Residuos producidos como consecuencia de la actividad asistencial y de investigación asociada, que no están incluidos entre los considerados residuos sanitarios peligrosos al no reconocerles peligrosidad real ni potencial. Por su lugar de generación quedan sujetos a requerimientos adicionales de gestión únicamente en el ámbito del centro sanitario o veterinario. Se incluyen en este grupo residuos tales como restos de curas y pequeñas intervenciones quirúrgicas, bolsas de orina vacías y empapadores, filtros de diálisis, sondas, pañales, yesos, vendajes, gasas, guantes y otros desechables quirúrgicos, bolsas de sangre vacías, restos de medicamentos no peligrosos y, en general, todos aquellos cuya recogida y eliminación no ha de ser objeto de requisitos especiales para prevenir infecciones.
- *Residuos sanitarios específicos o residuos peligrosos de origen sanitario (Grupo III)*. Residuos asociados a la actividad asistencial respecto de los que se deben observar especiales medidas de prevención en la manipulación, recogida, almacenamiento, transporte, tratamiento y eliminación, tanto dentro como fuera del ámbito del centro generador, dado que pueden representar un riesgo para las personas laboralmente expuestas, para la salud pública o para el medioambiente. Pertenecen a este grupo: residuos infecciosos; residuos anatómicos humanos; residuos punzantes y cortantes que hayan estado en contacto con fluidos corporales; cultivos y reservas de agentes infecciosos; vacunas con agentes vivos o atenuados,

¹⁴ VIDAL CASERO, M^a del Carmen. El desarrollo de la reglamentación de la gestión de residuos sanitarios en las comunidades autónomas. *Revista Derecho y Salud*, 11, 2003, p. 183: «En todas las disposiciones, se clasifican los residuos en diferentes grupos para los que se establecen distintas medidas. En general más rigurosas para los residuos sanitarios especiales y/o específicos, que comprenden desde la obligación de las personas encargadas de las operaciones de recogida y transporte de obtener una autorización como transportistas de residuos sanitarios, hasta la obligación de los centros sanitarios productores de los residuos de llevar un registro de accidentes e incidentes sobre la gestión de los mismos».

¹⁵ Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía, artículo 109.a).

incluidas las vacunas caducadas; sangre y hemoderivados en forma líquida o en recipientes; residuos de animales infecciosos o inoculados con agentes infecciosos (cadáveres, restos anatómicos y residuos procedentes de su estabulación); residuos de medicamentos citotóxicos y citostáticos; residuos de origen químico procedentes de la actividad asistencial o de investigación (mercurio, residuos de laboratorio, residuos de fijador, entre otros).

- *Residuos peligrosos de origen no sanitario (Grupo IV)*. Aquellos residuos peligrosos que se generan en las actividades auxiliares de los centros sanitarios y veterinarios, pero que no son específicos de la actividad asistencial ni de la investigación asociada, tales como transformadores, aceites usados, baterías, filtros, disolventes, restos de pintura, productos de limpieza o similares.

Asimismo, hay comunidades autónomas que incluyen en un grupo independiente a los residuos radiactivos (por ejemplo, Andalucía y Asturias), al contrario que la mayoría de las regiones que opta por no incluir estos desechos dentro de la tipología de residuos sanitarios. En cualquier caso, todas coinciden en otorgar una gestión específica y diferenciada a los residuos radiactivos.

La distinción de los residuos sanitarios en distintos grupos nos permite identificar su naturaleza jurídica. Así, en base a la clasificación aportada, podemos concluir que los residuos generales asimilables a municipales/domésticos y residuos sanitarios asimilables a municipales/domésticos (Grupos I y II), tienen consideración de residuos municipales. Como tal, son residuos mezclados y residuos recogidos de forma separada de origen doméstico (con una consideración similar al papel y cartón, vidrio, metales, plásticos, biorresiduos, madera, textiles, envases, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, residuos de pilas y acumuladores, y residuos voluminosos, incluidos los colchones y los muebles). Es decir, «*son residuos mezclados y/o residuos recogidos de forma separada procedentes de otras fuentes, cuando esos residuos sean similares en naturaleza y composición a los residuos de origen doméstico*»¹⁶.

Por su parte, los residuos sanitarios específicos o residuos peligrosos de origen sanitario y los residuos peligrosos de origen no sanitario (Grupos III y IV) tienen naturaleza de residuos peligrosos en virtud de su carácter infeccioso¹⁷.

¹⁶ Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, artículo 2.b).

¹⁷ Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, Anexo III - Características de los residuos que permiten calificarlos como peligrosos. Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, Anexo I - Características de los residuos que permiten calificarlos como peligrosos.

Como residuos peligrosos, deben estar regulados en el marco de especificaciones estrictas con el fin de prevenir o limitar, en la medida de lo posible, los efectos negativos derivados de una gestión inadecuada que podrían afectar al medio ambiente y suscitar riesgos para la salud humana¹⁸.

2.3. EL GRUPO NORMATIVO REGULADOR DE LOS RESIDUOS SANITARIOS

2.3.1. La regulación en la Unión Europea

El grupo normativo regulador en materia de residuos adquiere gran relevancia en la década de los años setenta. Si bien, en los últimos años el constante desarrollo de políticas medioambientales ha generado un continuo proceso de actualización que ha derivado en un desarrollo normativo más amplio y profundo.

La primera norma de referencia fue la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, que instauró a nivel comunitario la primera reglamentación para la eliminación de residuos. Esta norma pretendía resolver la disparidad entre las disposiciones aplicables entre los diferentes estados miembros¹⁹.

Las diversas modificaciones y distintas ampliaciones normativas desembocaron en una necesidad codificadora en aras a alcanzar una mayor racionalidad y claridad. Por ello, en la resolución de 20 de abril de 2004, el Parlamento Europeo llamaba a la Comisión a examinar la posibilidad de que la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación abarcara todo el sector de los residuos. Por lo cual, se aprobó la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2006 relativa a los residuos. Poco tiempo después, se adopta la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, que se presenta con una ambiciosa gama de objetivos con el que se renuevan y actualizan las disposiciones comunes relativas a los residuos y se imponen nuevas obligaciones para conseguir transformar la Unión Europea en una «sociedad del reciclado».

¹⁸ Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, considerando 14.

¹⁹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. La política ambiental de la Unión Europea en materia de residuos. *Noticias de la Unión Europea*, 276, 2008, pp. 21 y ss.

Los residuos procedentes de los servicios sanitarios, los laboratorios y otras actividades vinculadas a pacientes deben gestionarse y tratarse de conformidad con los artículos 17, 23, 24 y 25 de la Directiva 2008/98/CE, complementariamente, mediante las disposiciones nacionales que resulten de aplicación a esta categoría de residuos con materias infecciosas.

De este modo, en relación con los residuos peligrosos, los Estados miembros *«adoptarán las medidas necesarias para velar por que la producción, la recogida y el transporte de residuos peligrosos, así como su almacenamiento y tratamiento, se lleven a cabo en unas condiciones que aseguren la protección del medio ambiente y de la salud humanas»*²⁰.

En referencia a los procesos de gestión y los sistemas de autorización y registro, el método de eliminación aplicable con carácter general a los residuos sanitarios es la incineración. En este sentido, la Directiva 2008/98/CE, en su artículo 23, establece como obligación que *«cualquier autorización para incineración o co-incineración con valorización energética tendrá como condición que esta valorización de energía se produzca con un alto nivel de eficiencia energética»*.

Finalmente, la actual regulación se estructura en torno a las modificaciones previstas en la Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos, y la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, que deriva en la reciente Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular ²¹.

Este nuevo impulso regulador en materia de residuos se centra, principalmente, en mejorar los mecanismos y los instrumentos de gestión de residuos (especialmente los residuos municipales), la reducción del depósito de estos, y su valorización. En suma, lo que busca el actual marco regulador es hacer valer, más que nunca, el principio de jerarquía de residuos y los fundamentos de la “economía circular” que orienta, claramente, el presente y futuro del marco normativo regulador en materia de residuos.

²⁰ Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, artículo 17.

²¹ Ciertamente, la Unión Europea aprueba un total de tres directivas, junto a las mencionadas se desarrolla la Directiva (UE) 2018/852, del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases. Véase GARCÍA GARCÍA, Sara. La Unión Europea hace público un paquete de Directivas que modifican el panorama, hasta ahora vigente, en materia de residuos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 81, 2018, pp. 158-160.

2.3.2. La regulación en el ámbito nacional. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

En España, la primera ley general de residuos fue la Ley 42/1975, de desechos y residuos sólidos urbanos, que fue complementada, tiempo después, por la Ley 20/1986, de 14 de mayo, de Residuos Tóxicos y Peligrosos. Ambas normas convivieron y compartieron vigencia hasta su derogación por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos²².

Tras doce años de aplicación de la Ley 10/1998²³, la necesaria modificación del marco legislativo interno en materia de residuos se vio impulsada por la transposición de la Directiva 2008/97/CE. La renovación legislativa tuvo como resultado la aprobación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (LRSC)²⁴.

Tanto la LRSC como la normativa de desarrollo nacional presentaban una regulación insuficiente sin apenas alusiones en materia de residuos sanitarios. A tal efecto, los recientes acontecimientos derivados de la crisis sanitaria originada por la COVID-19 han puesto de manifiesto la necesaria reformulación, desarrollo y mejora de la regulación de esta tipología de residuos.

Con independencia de los efectos derivados de la pandemia, la necesidad de proceder a una ordenación de los residuos generados en las instalaciones sanitarias tiene su justificación en el aumento de la cantidad y peligrosidad de estos, a la tecnificación de los procesos de tratamiento, y al especial tratamiento que precisan los desechos sanitarios, y su incidencia en la salud pública y el medio ambiente²⁵.

Recientemente, el Congreso de los Diputados ha aprobado la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en

²² En general, sobre los antecedentes legislativos, véase ALENZA GARCÍA, José Francisco. *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Boletín Oficial del Estado, 1997, pp. 277 y ss.

²³ POVEDA GÓMEZ, Pedro. *Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos*. Granada: Ed. Comares, 1998.

²⁴ BLASCO HEDO, Eva (Coord.) y MUYO REDONDO Blanca (edit.). *La nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados*. Madrid: Ed. CIEMAT, 2013. LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Problemas del régimen general de los residuos. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 108, 2000, pp. 501-532.

²⁵ VIDAL CASERO, M^a del Carmen. El desarrollo de la reglamentación de la gestión de residuos sanitarios en las comunidades autónomas. *Revista Derecho y Salud*, 11, 2003, p. 179.

adelante, LRSCEC). La citada norma tiene como objetivo impulsar una economía circular y baja en carbono en España, revisando la actual normativa de residuos y cumplir con los objetivos fijados en las directivas comunitarias. Para ello, la norma pivota sobre importantes retos definidos a través de metas concretas y periodos de tiempo específicos. En concreto, sin pretender profundizar sobre su contenido, cabe citar los siguientes elementos de carácter novedoso.

- Se establecen objetivos de reducción del peso de los residuos producidos respecto a los generados en 2010.
- En el ámbito de la gestión de los residuos, cabe destacar el establecimiento de un calendario de implantación de nuevas recogidas separadas de residuos para su valorización. Se amplía así la recogida separada a los biorresiduos domésticos, a partir de julio de 2022 para entidades locales con más de 5.000 habitantes, y a partir de 2024 para el resto de los municipios; a los residuos textiles, aceites de cocina usados, residuos domésticos peligrosos y residuos voluminosos a partir de 2025.
- Establece objetivos ambiciosos de preparación para la reutilización y reciclado de residuos municipales, con un incremento del 5 por ciento cada cinco años hasta alcanzar el 65 por ciento en el año 2035.
- Importante limitación en el uso de plásticos de un solo uso, cuya comercialización ha de reducirse un 50 por ciento en 2026 y un 70 por ciento en 2030, respecto del año 2022.
- La implantación de medidas fiscales en el ámbito de los residuos para incentivar la economía circular y la jerarquía de residuos. Al respecto, se incluye un impuesto a la incineración, coincineración y al depósito de residuos en vertedero.
- Establece un importante avance en el ámbito de la gestión de residuos al incluir un objetivo de recogida separada para los residuos municipales, de forma que en el año 2035 el 50 por ciento de los residuos municipales generados se habrán de recoger separadamente.

En lo que respecta exclusivamente a los residuos sanitarios, la LRSCEC, influenciada por la situación generada por la pandemia, reconoce la relevancia de la gestión de estos residuos al identificarla como servicio esencial en situaciones de «*crisis sanitaria, conforme a las previsiones de la legislación general de salud pública, así como declaraciones de emergencia de interés nacional o de situación de interés para la seguridad nacional*»²⁶.

Adicionalmente, la LRSCEC consciente de la dispersión y disparidad normativa que caracteriza a los residuos sanitarios, en su Disposición final séptima establece el mandato para desarrollar un estudio comparado de la normativa autonómica reguladora en el plazo máximo de tres años desde su entrada en vigor. El mencionado estudio se presentará ante la Comisión de Coordinación en materia de residuos para la evaluación de la necesidad de desarrollo reglamentario de ámbito nacional.

En lo referente al desarrollo reglamentario de ámbito nacional, debe desarrollarse de manera suficiente, para su aplicación directa por parte de las regiones que todavía no tienen una regulación normativa aplicable a los residuos sanitarios. Por otro lado, debe tener una función de unificación de determinados elementos que muestran una alarmante disparidad en las distintas regulaciones autonómicas, como es la clasificación de los residuos sanitarios y la gestión aplicable a los distintos grupos. Finalmente, es una gran oportunidad para regular lo relativo a los residuos domésticos procedentes de agentes infecciosos (como son los residuos COVID-19) y su adecuada gestión municipal.

Otro aspecto de relevancia previsto en la LRSCEC afecta a los residuos de medicamentos incluidos, en su caso, los aplicadores que los acompañan, que deben ser entregados y recogidos con sus envases a través de los mismos canales utilizados para su distribución y venta al público. En el caso de que los medicamentos sean depositados a través de los centros de salud u hospitales, sus residuos se entregarán y recogerán en estos centros²⁷.

Igualmente, el titular de la autorización de comercialización de un medicamento estará obligado a participar en un sistema que garantice la recogida de los residuos de medicamentos que se generen en los domicilios²⁸. Con anterioridad,

²⁶ Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, Disposición adicional décima.

²⁷ Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, Disposición adicional decimosexta.

²⁸ El Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios contiene en

el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, en su artículo 15.6, únicamente regulaba la obligación de informar en «los embalajes [...] a efectos de facilitar la aplicación y desarrollo del sistema de recogida de residuos de medicamentos y favorecer la protección del medio ambiente».

A estos efectos, se podrá cumplir con la obligación prevista en la LRSCEC de recogida exclusivamente a través de los canales del sistema de gestión de residuos de envases de medicamentos establecido en el marco de la responsabilidad ampliada del productor de envases. Tal circunstancia deberá constar en la correspondiente comunicación o solicitud de autorización, según proceda, del sistema de responsabilidad ampliada del productor de envases y residuos de envases, indicándose, además de la información sobre los envases y su gestión, cómo se procederá a gestionar los residuos de medicamentos, para que se puedan establecer, en su caso, los requisitos específicos para la gestión conjunta de ambos flujos de residuos.

2.3.3. La regulación autonómica. La gestión de los residuos sanitarios

La descentralización que caracteriza el grupo normativo regulador ambiental motiva la complejidad del estudio de la reglamentación de los residuos sanitarios, por la existencia de disposiciones de ámbito estatal y paralelamente otras específicas a nivel autonómico, no siempre coincidentes entre sí²⁹.

Para que las actividades de gestión se puedan realizar correctamente, es necesario conocer en profundidad la naturaleza de cada uno de los residuos que se generan para destinarlos a los tratamientos más adecuados. En línea con este propósito, los residuos se separan por “fracciones” o flujos de residuos que comparten características y efectos similares en el medio ambiente y en la salud, y para los que en algunos casos se ha desarrollado normativa u objetivos específicos como por ejemplo: biorresiduos, papel y cartón, aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y baterías, textil y calzado, medicamentos, aceites de cocina, envases, neumáticos, vehículos, buques, aceites industriales, lodos de depuradoras, residuos mineros, residuos sanitarios. También se conocen los impactos asociados a algunos de los tratamientos a los que se someten los

su artículo 15.6 una breve referencia a los residuos de medicamentos: «los embalajes incluirán el símbolo autorizado por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios a efectos de facilitar la aplicación y desarrollo del sistema de recogida de residuos de medicamentos y favorecer la protección del medio ambiente».

²⁹ VIDAL CASERO, M^a del Carmen. El desarrollo de la reglamentación de la gestión de residuos sanitarios en las comunidades autónomas. *Revista Derecho y Salud*, 11, 2003, p. 179.

residuos: el vertido, la incineración/coincineración, etc. por lo que estas actividades disponen de regulación específica³⁰.

Las comunidades autónomas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1.9. de la Constitución Española y, respectivamente, en sus estatutos de autonomía, tienen competencia exclusiva en materia de prevención ambiental y competencia compartida en materia de medio ambiente en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental, del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos, así como la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino³¹.

Como indicaba la derogada LRSC, el Ministerio competente en materia de medio ambiente deberá elaborar un Plan Nacional marco de Gestión de Residuos entre otras funciones, corresponde a las comunidades autónomas la elaboración de los planes de gestión de residuos, los programas de prevención, el otorgamiento de la autorización de su traslado, etc.

El Reglamento de residuos autonómico se desarrolla como un elemento esencial para la consecución de los objetivos establecidos en la legislación de ámbito estatal y, en particular, en la LRSC y el Plan Nacional Integrado de Residuos, y en conjunto con el resto de los instrumentos autonómicos como el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos No Peligrosos, y el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos.

La mayoría de las comunidades autónomas, en ejecución de sus competencias, han desarrollado normativa específica en materia de gestión de residuos sanitarios, a excepción de la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia, La Rioja, Castilla-La Mancha y Asturias donde no existe una legislación autonómica. Ahora bien, en Asturias se ha elaborado la Guía para la Gestión de Residuos Sanitarios del Principado, vinculada al Plan Estratégico de residuos de la región para el periodo de 2014-2020. Castilla-La Mancha tiene un protocolo para la gestión de residuos sanitarios. Esto implica que la clasificación y nomenclatura de los residuos sanitarios no sea homogénea a lo largo del territorio nacional.

La primera región que aprobó una disposición normativa reguladora de los residuos sanitarios fue Navarra a través de la Ley 42/1975 de 19 de noviembre

³⁰ Ministerio de Sanidad. *Plan estratégico de salud y medio ambiente*. 2021, pág. 86.

³¹ SERRANO PAREDES, María Olga. *La gestión de residuos sanitarios*. Granada: Ed. Comares, 2001, p. 189.

de Recogida y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos, que fue modificada por el Real Decreto Legislativo 1163/1986 de Residuos Sólidos Urbanos.

La iniciativa de la región de Navarra supuso el inicio a un proceso regulador que se ha extendido a la mayoría de las comunidades autónomas. El Decreto 240/1994, de 22 de noviembre, por el que se establece el Reglamento de Gestión de Residuos Sanitarios y la Orden 14 de julio de 1997 de la Conselleria de Medio Ambiente de la Comunidad Valenciana. El Decreto 29/1995, de 21 de febrero, de la Diputación General de Aragón, modificado por el Decreto 52/1998, de 24 de febrero. La región de Baleares reguló la gestión de residuos sanitarios a través del Decreto 136/1996, de 5 de julio. Por su parte, la Cataluña ha desarrollado un grupo regular más amplio mediante el Decreto 93/1999, de 6 de abril, sobre procedimientos de gestión de residuos; Decreto 27/1999, de 9 de febrero, de la gestión de los residuos sanitarios; y el Decreto 152//2017, de 17 de octubre, sobre la clasificación, la codificación y las vías de gestión de los residuos en Cataluña. El Decreto 104/2002, de 26 de julio, de Ordenación de la Gestión de Residuos Sanitarios de las Islas Canarias. El Decreto 73/2012, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía. El Decreto 38/2015, de 26 de febrero, de residuos sanitarios de Galicia. El Decreto 21/2015, de 3 de marzo, sobre gestión de los residuos sanitarios en la Comunidad Autónoma de Euskadi. El Decreto 109/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la producción y gestión de los residuos sanitarios en la Comunidad Autónoma de Extremadura. El Decreto 14/2017 de 23 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Residuos de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2017-2023.

Con carácter general, el desarrollo normativo autonómico en materia de residuos pone de manifiesto el reparto competencial entre las administraciones autonómicas y locales, estableciendo el marco para las relaciones interadministrativas básicas. También, recogen los derechos y obligaciones de las personas o entidades productoras y poseedoras de residuos municipales; impulsan nuevas líneas de trabajo, basadas en la transmisión de la información, la promoción de la participación y la cooperación para el desarrollo de la red de infraestructuras; regulan el régimen de la producción y posesión de los residuos, junto con los aspectos relacionados con la minimización; y establecen los sistemas de gestión y autorización de las instalaciones que realicen estas operaciones ubicadas en la región.

Además de acotar la clasificación de los residuos sanitarios, los reglamentos autonómicos disponen los sistemas de gestión adaptados a cada uno de los

grupos de residuos sanitarios, así como los mecanismos de gestión intracentros³² y extracentros³³.

Los residuos sanitarios deben ser clasificados y separados en origen, siendo su recogida en envases que cuenten con las características específicas como un solo uso, resistencia a la carga, opacidad, impermeabilidad y cierre hermético. Si el destino final de los residuos es la incineración, los materiales del envase deben permitir la destrucción completa y que se eviten o minimicen emisiones tóxicas.

En general, los residuos de Grupo II o superior están sometidos a procesos específicos de envasado, etiquetado, periodos máximos de almacenamiento, y tratamiento de valorización o eliminación. Por otro lado, en los sistemas de gestión extracentros, la recogida y transporte de los residuos sanitarios incluidos en el Grupo II o superior debe cumplir las previsiones del Real Decreto 97/2014, de 14 de febrero, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera³⁴.

³² NÚÑEZ FERNÁNDEZ, Ana Belén. La gestión de los residuos sanitarios. Especial referencia a las pandemias: el COVID-19 y su impacto ambiental. En: MONEREO PÉREZ, José Luis, RIVAS VALLEJO, Pilar, MORENO VIDA, Nieves, VILA TIerno, Francisco y ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos (Dir.). *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19*. Tomo I. Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, 2021, p. 973: «En relación con los residuos sanitarios producidos en el ámbito sanitario (hospitales, ambulancias, centros de salud, laboratorios y centros similares), así como los generados en la actividades de desinfección de instalaciones, la Orden SND 271/2020 los clasifica como residuos infecciosos, siempre que hayan estado en contacto con el virus (guantes, mascarillas, batas,...), de manera que deben ser gestionados de acuerdo con lo dispuesto por la normativa autonómica sobre residuos sanitarios».

³³ VIDAL CASERO, M^a del Carmen. El desarrollo de la reglamentación de la gestión de residuos sanitarios en las comunidades autónomas. *Revista Derecho y Salud*, 11, 2003, p. 183. En definitiva, las disposiciones de las diferentes comunidades autónomas regulan lo siguiente: definiciones relacionadas con los residuos sanitarios, gestión y actividades sanitarias; los procedimientos de gestión; las responsabilidades y obligaciones de los productores y gestores de los residuos sanitarios: las actuaciones de las Administraciones Públicas, en las que se incluye las competencias de los Ayuntamientos y entes locales; las responsabilidades del productor y gestor de los residuos; las infracciones y sanciones.

³⁴ RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín María. Salud y medio ambiente (en especial, los residuos sanitarios). En: ALENZA GARCÍA, José Francisco y ARCOS VIEIRA, María Luisa (Dir.). *Nuevas perspectivas jurídico-éticas en Derecho sanitario*. Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, 2013, p. 171. En efecto, «los centros sanitarios tienen importantes obligaciones documentales respecto de la gestión de estos residuos sanitarios [...]. La responsabilidad del productor alcanza a los residuos sanitarios mientras éstos estén en su poder, responsabilidad que se traspa al gestor con motivo de su entrega.

Finalmente, el tratamiento por incineración de los residuos sanitarios del Grupo II o superior se realizará en instalaciones debidamente autorizadas para la incineración de dichos residuos peligrosos y explotadas por operadores igualmente autorizados³⁵. Dichas instalaciones deberán cumplir las condiciones de funcionamiento y control y los valores límite de emisión establecidos en el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de emisiones industriales y el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y demás normativa de aplicación.

3. LOS RESIDUOS COVID-19

3.1. CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y CLASIFICACIÓN. LOS RESIDUOS COVID-19 COMO RESIDUOS SANITARIOS

El Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo ha considerado «como residuos en contacto con el virus SARS-CoV-2, aquellos generados en la asistencia de una persona contagiada o con síntomas compatibles con COVID-19, tanto procedentes de domicilios como centros sanitarios u otros establecimientos similares (por ejemplo, EPI como mascarillas, guantes o ropa de protección, pañuelos desechables, etc.). Además, todos aquellos residuos generados durante las tareas de limpieza y desinfección de superficies potencialmente contaminadas o como resultado de la aplicación de otras medidas higiénicas en cualquier lugar y actividad se gestionan de la misma forma que los residuos generados en el ámbito domiciliario»³⁶.

En cuanto a la clasificación, tanto la Orden SND/271/2020, de 19 de marzo, por la que se establecen instrucciones sobre gestión de residuos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19³⁷, como el RD 646/2020, de 7

³⁵ Sobre la destrucción térmica de los residuos sanitarios por incineración, véase SERRANO PAREDES, María Olga. *La gestión de residuos sanitarios*. Granada: Ed. Comares, 2001, pp. 266 y ss.

³⁶ Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. *Instrucciones sobre gestión de residuos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*. 2020, p. 3.

³⁷ La Orden SND/271/2020, de 19 de marzo, por la que se establece instrucciones sobre gestión de residuos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 ha sido modificada, posteriormente, por la Orden SND/445/2020, de 26 de mayo, que también modifica a la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas

de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, a la hora de establecer los sistemas de gestión de residuos COVID-19 hacen una doble distinción entre residuos generados en el entorno doméstico y los residuos sanitarios generados en centros y dependencias hospitalarios.

Por consiguiente, los residuos de personas que padecen la COVID-19 y que se generan en sus domicilios tienen naturaleza de residuos domésticos no sanitarios y su gestión es responsabilidad municipal. Para estos residuos no se ha previsto ningún sistema de recogida separada (como con el orgánico, papel, envases, vidrio, etc.) y deben ser depositados y recogidos como residuos pertenecientes a la fracción restos.

La disposición prevé también la recogida diferenciada de bolsas procedentes de centros o lugares donde se dé un elevado nivel de afectados por COVID-19, entre los que podemos incluir a las residencias de mayores.

Por otro lado, los residuos COVID-19 procedentes de hospitales, ambulancias, centros de salud, laboratorios, o de establecimientos similares, así como de aquellos derivados de la desinfección de instalaciones, se considerarán residuos sanitarios, y tienen naturaleza de residuos infecciosos (por ende, son residuos peligrosos) según lo dispuesto para los mismos en la regulación autonómica sobre residuos sanitarios. En este sentido, la categorización de los residuos COVID-19 como residuos infecciosos varía según cada región. Algunas regiones, como es el caso de País Vasco, agrupan los residuos infecciosos dentro del Grupo II sobre residuos sanitarios específicos. Otras, como es el caso de Andalucía, incluyen los residuos infecciosos dentro del Grupo III de residuos peligrosos de origen sanitario.

Del mismo modo, los residuos en contacto con COVID-19 como guantes, mascarillas, batas, etc., se considerarán como residuos infecciosos y se gestionan como tales.

Adicionalmente, el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), en las “Instrucciones sobre Gestión de Residuos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19” adopta una serie de recomendaciones para la gestión de los residuos COVID-19³⁸. Aunque

restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

³⁸ Con el fin de garantizar la protección de la salud de los trabajadores frente a la exposición al SARS-CoV-2 durante actividades que implican la manipulación de residuos en contacto con el virus, en este documento se recogen las instrucciones sobre gestión de residuos domésticos y de residuos procedentes de hospitales, ambulancias, centros de salud, laboratorios, y establecimientos similares, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 7/2022, de

considera a estos residuos como infecciosos, permite que las comunidades autónomas puedan destinarlos a incineración, preferiblemente, o a vertedero sin tratamiento previo. Respecto de las entidades locales, les recomienda establecer recogidas diferenciadas de las bolsas procedentes de centros o lugares donde exista un elevado nivel de afectados por COVID-19 (residencias, hoteles hospitalizados, etc.) mientras dure la crisis sanitaria, dado el elevado nivel de generación de residuos asociados. En todo caso, los servicios en materia de recogida, gestión y tratamiento de residuos peligrosos, así como de residuos sólidos urbanos, peligrosos y no peligrosos, están considerados como actividades esenciales en el anexo del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo.

Finalmente, se permite que, en caso de que eventuales rebrotes asociados al COVID-19 hagan imposible la gestión ordinaria de los residuos, las autoridades sanitarias y medioambientales competentes de las comunidades autónomas puede adoptar medidas de carácter excepcional, precisando las medidas autorizadas y su ámbito temporal y espacial de aplicación. Esto permite, incluso, derivar la incineración de estos residuos a otras instalaciones de carácter industrial.

3.2. EL GRUPO NORMATIVO REGULADOR DE LOS RESIDUOS COVID-19

La gestión y vertido de residuos municipales en España ha resultado ser un fracaso evidente y, sin embargo, la reacción continúa siendo tardía y poco ambiciosa. Como muestra de esta afirmación, conviene destacar al Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la Eliminación de Residuos mediante Depósito en Vertedero, que transpone a nuestro ordenamiento interno la Directiva (UE) 2018/850.

El fin de la norma es garantizar una reducción progresiva de los residuos depositados en vertedero, especialmente de aquellos que son aptos para la reutilización, reciclado y valorización³⁹. Para ello, la norma se sustenta sobre un principio elemental de la economía circular, que no es otro que situar el vertido

8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Con carácter más general deben considerarse también las recomendaciones para la vuelta al trabajo recogidas en el documento “Buenas prácticas en los centros de trabajo. Medidas para la prevención de contagios del COVID-19”, así como los criterios generales que se establecen en el Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al SARS-Cov 2.

³⁹ Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la Eliminación de Residuos mediante Depósito en Vertedero, art. 1.b).

de residuos como «la opción de gestión de residuos menos deseable». Nuevamente fija los objetivos de reducción de vertido de residuos municipales⁴⁰: reducir al 40 por ciento para el año 2025; al 20 por ciento para 2030; y al 10 por ciento o menos para el 2035.

Esta norma incorpora a nuestro ordenamiento la Directiva (UE) 2018/850⁴¹, por la que se modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos⁴², que adopta, entre otros criterios, las conclusiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en la sentencia *Malagrotta* (Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 2014, en el asunto C-323/13) donde confirma el principio de la Directiva sobre vertidos que exige que todos los residuos susceptibles de ser sometidos a tratamiento previo sean tratados previamente a su depósito en vertedero. Además, aclaró que las entidades locales no pueden aplicar cualquier tratamiento previo, al contrario, deben emplear la opción de tratamiento más adecuada para reducir en la medida de lo posible los efectos negativos sobre el medio ambiente y la salud humana⁴³.

En pocas palabras, el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, se desarrolla como la respuesta legal a la ineficiente gestión de residuos municipales, y surge como una herramienta más enfocada en el nuevo horizonte de la economía circular. Sin embargo, esta norma peca de dos deficiencias evidentes: por un lado, aporta escasos mecanismos de acción que, previsiblemente, tendrán un efecto insuficiente en la gestión de residuos y en los propios objetivos que asume; por

⁴⁰ Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la Eliminación de Residuos mediante Depósito en Vertedero, art. 8.

⁴¹ Esta directiva ha sido complementada con la Decisión de ejecución (UE) 2019/1885 de la Comisión, de 6 de noviembre de 2019, por la que se establecen normas relativas al cálculo, la verificación y la comunicación de datos relativos al vertido de residuos municipales de acuerdo con la Directiva 1999/31/CE del Consejo, y se deroga la Decisión 2000/738/CE de la Comisión.

⁴² La Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, fue la primera en establecer un marco regulatorio común en la Unión Europea para la gestión de residuos mediante depósito en vertedero. Su objetivo principal consistía en impedir o reducir los efectos negativos en el medio ambiente del vertido de residuos y, en consecuencia, fomentar la prevención, el reciclado y el aprovechamiento de los residuos, así como la utilización de los materiales y de la energía recuperados, con el fin de no malgastar los recursos naturales y de minimizar el uso de los suelos. La Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, se traspuso al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

⁴³ REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. Jurisprudencia al día. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Italia. Residuos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 11 de junio de 2020.

otro lado, es una norma inacabada que recoge excesivas remisiones a posteriores desarrollos reglamentarios mediante orden ministerial⁴⁴.

La disposición adicional segunda prevé normas de gestión de residuos domésticos, tanto para su manejo domiciliario en hogares con pacientes, o en cuarentena por COVID-19 como para su gestión posterior, así como sobre la gestión de los residuos procedentes de hospitales, ambulancias, centros de salud, laboratorios, y establecimientos similares en contacto con la COVID-19, completando en este último caso lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, en lo que respecta a la eliminación de los residuos en los centros, servicios y establecimientos sanitarios⁴⁵.

Conviene también hacer mención a la aprobación posterior de la Orden SND/440/2020, de 23 de mayo, por la que se modifican diversos órdenes para una mejor gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en aplicación del Plan para la transición hacia una nueva normalidad, y la Orden SND/445/2020, de 26 de mayo, por la que se modifica la Orden SND/271/2020, de 19 de marzo, por la que se establecen instrucciones sobre gestión de residuos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, como reajuste a lo consensuado con las comunidades autónomas y entidades locales en el marco de la Comisión de Coordinación en materia de residuos de la fracción resto.

3.3. LOS RESIDUOS COVID-19: ¿UNA CUESTIÓN DE SALUD PÚBLICA O UN CONFLICTO MEDIOAMBIENTAL?

⁴⁴ En concreto, por orden ministerial se desarrollará la citada relación de residuos que no se aceptarán en vertedero, por ser aptos para su reutilización, reciclado u otro tipo de valoración (RD 646/2020, art. 6.3); se establecerán los mínimos exigibles de tratamiento previo para residuos municipales, puesto que sólo podrán depositarse en vertedero residuos que hayan sido objeto de algún tratamiento previo (RD 646/2020, art. 7.1); se concretará la instrucción técnica complementaria para determinar bajo qué circunstancias un vertedero clausurado ya no constituye un riesgo significativo para el medio ambiente (RD 646/2020, art. 16.5); se fijarán los requisitos mínimos exigibles de clasificación de los residuos, madurez y estabilización de la fracción orgánica de los residuos municipales tratados con carácter previo al vertido (RD 646/2020, Disposición adicional primera); y se aprobará el método de cálculo del coste de emisión de gases de efecto invernadero (RD 646/2020, Disposición final tercera).

⁴⁵ Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la Eliminación de Residuos mediante Depósito en Vertedero, Exposición de Motivos.

La LRSCEC tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a de la Constitución Española⁴⁶.

A pesar de todo, no puede obviarse la vinculación histórica y actual de la regulación de los residuos con el ámbito de la salud⁴⁷. En este sentido, la LRSCEC busca establecer el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, así como «*la previsión de medidas para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente*»⁴⁸.

Del mismo modo, la Ley sustenta su política a partir del principio de protección de la salud humana, que presenta una posición preferente en el Capítulo II sobre “Principios de la política de residuos y competencias administrativas”. En todo caso, la aplicación de la norma se realizará sin perjuicio de las disposiciones relativas a la protección de la salud que se derivan de las normas sectoriales correspondientes.

Por otro lado, como se reconoce en su exposición de motivos, «*el primer objetivo de cualquier política en materia de residuos debe ser reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y gestión de los residuos en la salud humana y el medio ambiente. Asimismo, y en consonancia con los principios que rigen la economía circular, dicha política debe tener también por objeto hacer un uso eficiente de los recursos, con una apuesta estratégica decidida del conjunto de las administraciones públicas, así como la implicación y compromiso del conjunto de los agentes económicos y sociales*». Por lo tanto, cuando tratamos con residuos sanitarios, la acción pivota tanto en políticas de carácter ambiental como de salud pública.

Hoy, la sociedad se enfrenta a nuevos retos: la degradación ambiental, el incremento de las desigualdades, las enfermedades emergentes, el envejecimiento de la población, las amenazas del cambio climático sobre la salud y la sostenibilidad constituyen importantes desafíos⁴⁹. Por otro lado, nos

⁴⁶ Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, Disposición final primera. También aparece regulada en el Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, Disposición final primera.

⁴⁷ SANZ LARRUGA, Francisco Javier. La nueva legislación de residuos. Especial referencia a los residuos sanitarios. En: JUANE SÁNCHEZ, Miguel y SANZ LARRUGA, Francisco Javier (Dir.). *Lecciones de derecho sanitario*. A Coruña: Universidade da Coruña, 1999, p. 368.

⁴⁸ Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, artículo 7.

⁴⁹ PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco. Personal sanitario y salud electrónica: perspectiva y retos pendientes. En: PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco. *Salud electrónica. Perspectiva y realidad. España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, p. 34.

encontramos inmersos en un cambio social, económico y político de gran envergadura, un auténtico cambio de ciclo, caracterizado por la emergencia de la sociedad del conocimiento, de las nuevas tecnologías y por el predominio de la diversidad.

La convivencia de diversas culturas y formas de vida, hecho provocado por las migraciones, los medios de transporte y las tecnologías de la comunicación y la información, generan un nuevo marco de referencia globalizado, interconectado e intercultural. La esfera política, económica y jurídica, en las prácticas privadas o públicas, ha quedado bajo la influencia de estos nuevos condicionantes sociales. Todo ello desencadena nuevas situaciones y también conflictos, obligando a los poderes del Estado a adecuarse a una nueva norma que refleje las prácticas y usos que la sociedad civil vive.

En este contexto, destaca la salud pública como uno de los grandes retos asumidos por la Administración Pública. La salud pública queda integrada dentro del término general de salud, abarcando toda su dimensión colectiva. Es decir, la Salud Pública es la salud dirigida al público, la salud de las masas, donde el sujeto no es el individuo sino la población o un grupo social determinado⁵⁰.

La salud pública se ha ocupado fundamentalmente de las enfermedades transmisibles, sus causas, su distribución y prevención⁵¹. En esencia, según la OMS en 1999, la Salud Pública es “la ciencia y el arte de prevenir las

⁵⁰ CARDONA OSORIO, Jorge. La salud pública en período de crisis. *Revista Cubana de Medicina General Integral*, 14, 3, 1998, pp. 286 y ss. “Muchas otras definiciones de salud pública existen. Se pudiera decir que tantas, cuantos autores escriben al respecto. Para sólo mencionar unas cuantas, Frazer dice que ‘salud pública es la aplicación de los conocimientos médicos y científicos para asegurar condiciones sanas de vida al individuo miembro de una comunidad’; Winslow, por su parte, señala que “salud pública es el arte y la ciencia de prevenir la enfermedad, prolongar la vida y promover la eficiencia física y mental, mediante el esfuerzo organizado de la comunidad’. Para Milton Terris, la salud pública es la ciencia y el arte de prevenir las dolencias y las discapacidades, prolongar la vida y fomentar la salud y la eficiencia física y mental, mediante esfuerzos organizados de la comunidad para sanear el medio ambiente, controlar las enfermedades infecciosas y no infecciosas, así como las lesiones; educar al individuo en los principios de la higiene personal, organizar los servicios para el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades y para la rehabilitación, así como desarrollar la maquinaria social que le asegure a cada miembro de la comunidad un nivel de vida adecuado para el mantenimiento de la salud’. Finalmente, la Organización Mundial de la Salud dice que salud pública es, ‘la ciencia y el arte de impedir la enfermedad, prolongar la vida y fomentar la salud y eficiencia mediante el esfuerzo organizado de la comunidad para que el individuo en particular y la comunidad en general se encuentren en condiciones de gozar de su derecho natural a la salud y longevidad””.

⁵¹ TERRIS, Milton. La epidemiología y la salud pública: orígenes e impacto de la segunda revolución epidemiológica. *Revista de Sanidad e Higiene Pública*, 68, 1994, pp. 5-10.

enfermedades, prolongar la vida y promover la salud mental y física, y la eficiencia a través de los esfuerzos organizados de la comunidad”.

Como estamos presenciando en la actualidad, a consecuencia de las crisis sanitarias que han ido sucediendo a lo largo de los últimos años, la actividad de la Administración Pública vinculada a la salud ha dejado de basarse en un posicionamiento reactivo, de respuesta al accidente patológico, para posicionarse hacia un posicionamiento proactivo, de anticipación, promoción y mejora del bienestar de las personas. En la actualidad la salud pública debe afrontar un esfuerzo sistemático para identificar las necesidades de la población y la organización de las respuestas de sus miembros para enfrentar los retos que se deriven, incluyendo la formulación de políticas, la ordenación de los recursos y la implantación de estrategias innovadoras que afronten los nuevos retos de salud pública, siempre con el reto del nuevo enfoque que da la globalización.

El empoderamiento de la ciudadanía, entendido como la asunción de poder en la toma de decisiones sobre su salud individual y colectiva, es otro de sus elementos vertebradores. Hoy día, las sociedades están informadas y formadas, son conocedoras de sus derechos y cada vez más exigentes en sus planteamientos.

Como parece evidente, la producción de residuos sanitarios aumenta exponencialmente en caso de brote epidémico, pudiendo llegar a acelerar la propagación de la enfermedad y a representar un riesgo importante para el personal sanitario, los pacientes y para el personal dedicado a la recogida y el tratamiento de los residuos, en caso de no ejecutar correctamente los procesos correspondientes⁵². Con esto, es indudable que la pandemia actual plantea importantes problemas en lo referente a la producción, gestión y reciclaje de los residuos⁵³.

Ciertamente, aunque lo relativo a los residuos se enmarca en el ámbito del medio ambiente, no cabe duda de que la trascendencia de los residuos COVID-19 conlleva más implicaciones en materia de salud pública que efectos negativos ambientales.

⁵² [OCDE. Salud ambiental y resiliencia ante las pandemias. Publicaciones OCDE. 2020, p. 10.](#) (Fecha de último acceso 25/01/2022).

⁵³ [OCDE. Salud ambiental y resiliencia ante las pandemias. Publicaciones OCDE. 2020, p. 10](#) (Fecha de último acceso 25/01/2022).

3.4. LA SANIDAD AMBIENTAL

La unión tan patente entre los residuos COVID-19 y sus implicaciones ambientales y riesgos para la salud pública debe integrarse en lo que se ha denominado como sanidad ambiental. Este sector perteneciente a la salud pública y en auge *«tiene como funciones la identificación, la evaluación, la gestión y la comunicación de los riesgos para la salud que puedan derivarse de los condicionantes ambientales; la vigilancia de los factores ambientales de carácter físico, químico o biológico y de las situaciones ambientales que afectan o pueden afectar a la salud; así como la identificación de las políticas de cualquier sector que reducen los riesgos ambientales para la salud»*⁵⁴.

Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública es la norma de referencia y principal herramienta jurídica de conexión entre los riesgos medioambientales y la salud pública. Aunque en su artículo no hace mención alguna sobre residuos, conforma importantes elementos que pueden ser extrapolables a este ámbito.

La actual pandemia y las consecuencias derivadas de la misma han centrado la atención principalmente en las condiciones en las que se atienden a los pacientes en el ámbito sanitario y más específicamente en el hospitalario. Sin embargo, en el control de la pandemia hay un aspecto esencial en materia de salud pública que tiene una importante vinculación con la sanidad ambiental, como es la adecuada gestión de los residuos⁵⁵.

Por su parte, la denominada epidemiología ambiental se caracteriza por utilizar los procedimientos y métodos de la epidemiología, dirigiéndose al estudio de los efectos en la salud derivados de los factores ambientales. En este sentido, cuando hablamos de efectos en la salud, la epidemiología ambiental abarca tanto la patología aguda, como crónica y a todo tipo de enfermedades. Buena parte de los estudios se centran tanto en los procesos transmisibles, como en las enfermedades crónicas, principalmente, en los países más desarrollados⁵⁶.

La epidemiología ambiental en España ha ido dando respuesta a preguntas que se planteaban con un formato urgente, como consecuencia de la aparición de casos, bien de etiología poco conocida, o bien por la elevada frecuencia temporal y espacial de su ocurrencia y, claro está, cuando la sospecha recae

⁵⁴ Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, artículo 30.1.

⁵⁵ GÓMEZ AMORÍN, Ángel; ALDAZ BERRUEZO, Javier; TRAVESEDO BISCAL, Jesús; et al. La enfermedad del virus Ébola (EVE) y la sanidad ambiental. *Revista de Salud Ambiental*, 14, 2, 2014, pp. 131-134.

⁵⁶ IBARLUZEA MAUTOLAGOITIA, Jesús. La epidemiología de la salud ambiental. *Revista de Salud Ambiental*, 14, 2, 2014, p. 71.

sobre factores ambientales⁵⁷. En este sentido, la crisis derivada de la COVID-19 es un claro ejemplo.

4. LA ECONOMÍA CIRCULAR Y LA VALORIZACIÓN DE LOS RESIDUOS SANITARIOS

4.1. BREVE APROXIMACIÓN AL CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ECONOMÍA CIRCULAR

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética regula en su disposición adicional quinta el mandato para la elaboración de un Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados que incluya como uno de sus principales ejes el impulso a la economía circular, en la línea de lo establecido en la Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030, con el objetivo de contribuir a lograr una economía sostenible, descarbonizada, eficiente en el uso de los recursos y competitiva⁵⁸.

En cumplimiento con el mencionado mandato legal, se aprueba la reciente LRSCEC que define el término “economía circular” como el «*sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos*»⁵⁹.

⁵⁷ IBARLUZEA MAUTOLAGOITIA, Jesús. La epidemiología de la salud ambiental. *Revista de Salud Ambiental*, 14, 2, 2014, p. 71.

⁵⁸ La norma en cuestión incluye objetivos ambiciosos previendo medios para obtenerlos, aunque requiere de sucesivos desarrollos reguladores y programadores, que quedan en manos del Gobierno y particularmente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Notas de la Ley de Cambio Climático. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 114 (Sección “Comentarios legislativos”), 2021, pp. 1-22. PALLARES SERRANO, Anna. Análisis del Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética: luces y sombras. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11, 1, 2020, pp. 1-42.

⁵⁹ Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, artículo 2.k).

Esta definición es una de las novedades más relevantes de la disposición normativa. Con anterioridad al desarrollo de esta norma, no existía ninguna definición de economía circular a nivel nacional.

La Ley 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático de la Comunidad de Cataluña y la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía⁶⁰ son las normas pioneras dentro de nuestro ordenamiento jurídico en adoptar una definición de economía circular en los siguientes términos: «*economía que promueve la eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar un alto nivel de sostenibilidad, mediante el ecodiseño, la prevención y minimización de la generación de residuos, la reutilización, la reparación, la remanufacturación y el reciclaje de los materiales y productos, frente a la utilización de materias primas vírgenes*»⁶¹.

Con independencia de las citadas disposiciones normativas, la política actual de la Unión Europea en materia de economía circular, así como sobre residuos, se diseña a través del Pacto Verde Europeo (*European Green Deal*) elaborado en 2019 y, más recientemente, el Plan sobre Economía Circular aprobado en 2020⁶².

Sobre esto, la reciente LRSCEC no evade los principios de la economía circular dentro de su contenido, realizando numerosas alusiones, sin embargo, el legislador desaprovecha una inmejorable oportunidad para integrar adecuadamente este elemento y su valor jurídico dentro del marco normativo regulador, así como los principios que lo rigen.

⁶⁰ Véase MORA RUIZ, Manuela. La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía al cambio climático: estudio sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XI, 1, 2020, pp. 1-44.

⁶¹ La Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, define la economía circular como «*una economía en que el valor de los productos y de los materiales se mantiene durante el mayor tiempo posible y la producción de residuos y el uso de los recursos naturales se minimizan, de forma que, cuando un producto o material llega al final de su vida útil, se puede volver a usar y seguir creando valor para la economía y la sociedad, evitando la generación de residuos y el consumo de recursos naturales vírgenes*» [art. 4 d)].

⁶² FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Fernando. Avances en la economía circular: nueva legislación sobre residuos y plásticos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 108, 2021, p. 16. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Fernando. Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G.; JORDANO FRAGA, J.; LOZANO CUTANDA, B.; y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.); et al. *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: Ed. CIEDA-CIEMAT-Ministerio de Ciencia e Innovación, 2020, pp. 40 y ss.

En cuanto a su naturaleza jurídica, la economía circular surge como un principio instrumental con vocación transformadora, transversal y generalista. Más aún, la economía circular es entendida como un «principio de principios» a tenor de su proyección hacia objetivos heterogéneos y diversos, y a ello se une esa vocación generalista que le lleva a trascender del ámbito del sistema de los productos y residuos e influir en otro tipo de sistemas socioeconómicos y culturales⁶³.

Las dificultades que plantean las nuevas políticas ambientales quedan patentes en las normas de cabecera en materia de residuos, donde la actual jerarquía de residuos es una muestra evidente de la falta de asimilación por parte del legislador de los principios que inspiran la economía circular. La derogada LRSC y, de igual modo, la nueva LRSCEC recogen en su artículo 8 la jerarquía de residuos con el siguiente orden de prioridad: prevención; preparación para la reutilización; reciclado; otro tipo de valoración; eliminación. En tal medida, una norma que promueva la economía circular debe tender a prescindir del último eslabón de la jerarquía de residuos, la “eliminación”⁶⁴. Dicho de otro modo, la economía circular pretende superar el sistema de economía lineal, un patrón de crecimiento sustentado en la secuencia tomar-fabricar-consumir-eliminar (*take-make-dispose*)⁶⁵.

En cualquier caso, los valores que presenta la economía circular no son novedad. Al contrario, su planteamiento nos conduce irremediamente al concepto de “sostenibilidad ambiental”. La sostenibilidad y su faceta ambiental ha venido promoviendo un modelo económico basado en el respeto al medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales en el desarrollo productivo⁶⁶.

En definitiva, la economía circular pivota sobre el sistema de jerarquía de residuos que prioriza la reutilización y reciclado frente a la eliminación. De cualquier modo, ambos elementos, economía circular y jerarquía de residuos, son los mecanismos que orientan las actuales políticas en materia de residuos. Frente a este enfoque, los residuos sanitarios presentan unos condicionantes muy problemáticos.

⁶³ ALENZA GARCÍA, José Francisco. La economía circular en el Derecho Ambiental. *Actualidad Jurídica Ambiental*, Congreso Nacional de Derecho Ambiental, 2, 102, 2020, p. 225

⁶⁴ SEGUÍ, L.; MEDINA, R.; y GUERRERO, H. *Gestión de residuos y economía circular*. EAE Business School, 2018, p. 35.

⁶⁵ CERDÁ, E. y KHALILOVA, A. Economía circular. *Economía industrial*, 401, 2016, pp. 11-20.

⁶⁶ SANZ LARRUGA, Francisco Javier. Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económica o una exigencia constitucional? A propósito de la nueva Ley de Economía Sostenible. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2, 2011, pp. 10 y ss.

4.2. LA COMPLEJA VALORIZACIÓN DE LOS RESIDUOS SANITARIOS

El interés sanitario y ambiental por la gestión de los residuos sanitarios no supone una novedad, con un origen pronunciado en la década de los ochenta, especialmente, tras la aparición del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), momento a partir del cual se empiezan a percibir los residuos sanitarios como un problema potencial de salud pública y de carácter ambiental, siendo el punto de inflexión en las políticas de gestión de los residuos generados por los centros sanitarios⁶⁷.

El Plan estratégico de salud y medio ambiente del año 2021 identifica la alta variabilidad en la composición de los distintos tipos de residuos, así como la baja caracterización de qué población puede verse expuesta, como las principales causas que han dificultado la evaluación de potenciales efectos en salud derivados del contacto con los residuos o con los medios de recogida, transporte y tratamiento de estos. Para superar estas dificultades se ha propuesto, como acción preventiva transversal, la prevención, entendida como un elenco de medidas adoptadas en las fases de concepción y diseño, de producción, de distribución y de consumo de una sustancia, material o producto, para reducir la cantidad de residuo y los impactos adversos sobre el medio ambiente y la salud humana de los residuos generados o el contenido de sustancias nocivas en materiales y productos⁶⁸.

Se estima que los desechos sanitarios están compuestos, entre un 75 y 90 por ciento, por materiales de uso doméstico. Sin embargo, dada la peligrosidad de esta tipología desde la perspectiva de la salud pública, en torno al 25 por ciento requieren un tratamiento especial. En efecto, los residuos sanitarios presentan unas características de difícil adaptación a los principios que inspiran la economía circular. En consecuencia, los residuos sanitarios, en su consideración de residuos peligrosos, integran elementos infecciosos y citotóxicos que requieren ser tratados con incineración o combustión.

En concreto, los desechos punzantes, como jeringuillas, no son reciclables. Los usos dados a estos elementos hacen que pertenezcan al grupo de los residuos patogénicos o infecciosos, ya que pueden estar contaminados biológicamente (es decir, con bacterias, hongos, virus...). Deben ser depositadas en

⁶⁷ Disponible en: [MITECO. Residuos sanitarios. ¿Por qué se deben gestionar adecuadamente?](#) (Fecha de último acceso 25/01/2022).

⁶⁸ Ministerio de Sanidad. Plan estratégico de salud y medio ambiente. 2021, p. 86.

contenedores de punzantes. Una vez trasladados a los lugares especializados, suelen tratarse mediante la incineración y la esterilización a vapor.

En lo que respecta a los residuos de medicamentos, tras un loable esfuerzo, actualmente se recicla alrededor del 60 por ciento de los materiales de los envases de los fármacos que se recogen en los Puntos SIGRE⁶⁹.

Finalmente, los residuos radiactivos deben ser exclusivamente manejados por empresas especializadas en el sector, dado que el reciclaje de residuos sanitarios de este tipo conlleva una serie de acciones específicas.

A las dificultades de valorización de los residuos sanitarios, debemos añadir la escasa repercusión que tienen en términos de peso. Sobre esto, en cumplimiento del artículo 20, apartado 4, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos, la Comisión Europea aprueba la Comunicación de la Comisión Recogida separada de los residuos peligrosos de origen doméstico (2020/C375/01). En el informe inicial, la Comisión informa sobre la escasa incidencia de los residuos sanitarios en la gestión, que representan apenas el 1 por ciento del total de residuos municipales en términos de peso.

En conjunto, los residuos sanitarios dada su peligrosidad y toxicidad requieren de tratamientos y sistemas de gestión que no encajan adecuadamente con los principios orientadores de la economía circular. Nos encontramos ante una tipología que requiere un complejo sistema de gestión, pero que, sin embargo, aporta un peso residual a la totalidad de residuos generados y, por ende, una menor repercusión en los objetivos de valorización. Todo lo expuesto deriva en una escasa repercusión de este tipo de residuos en el nuevo marco regulador que se estructura alrededor de las directivas de la UE de 2018 y la LRSCEC.

4.3. LA RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR (RAP) EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SANITARIOS

El sistema de Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP) tiene su origen en la normativa reguladora del ámbito de los residuos. En concreto, la LRSC dedica un título IV a la “Responsabilidad ampliada del productor del producto”. Si bien no puede afirmarse que esta regulación se introduzca *ex novo*, pues ya apuntaba a ello la Ley 10/1998 y las normas derivadas, sí cabe destacar que se establece por primera vez un marco legal sistematizado y coherente.

⁶⁹ SIGRE. Memoria de sostenibilidad 2020, 2020, p. 11.

La RAP surge con la finalidad de promover la prevención y de mejorar la reutilización, el reciclado y la valorización de residuos, es decir, promover el diseño ambiental de los productos con el fin de reducir su impacto una vez finalice su vida útil⁷⁰. En lo referente a los desechos sanitarios, este sistema tiene especial influencia en los residuos de medicamentos.

Así, los productores de productos que con el uso se conviertan en residuos están obligados, entre otras, a diseñar productos que reduzcan su impacto ambiental y establecer sistemas de depósito que garanticen la devolución y retorno del mismo para su reutilización o del residuo para su tratamiento en los casos de residuos de difícil valorización o eliminación, o, como ocurre en el caso de los residuos de medicamentos, establecer un sistema de depósito para aquellos residuos cuyas características de peligrosidad determinen la necesidad del establecimiento de un sistema para garantizar su correcta gestión.

En nuestro país la gestión de los residuos de medicamentos y, especialmente, sus envases se configuran en torno a un sistema donde se integran distintos agentes: fabricantes, distribuidores, gestores de residuos, consumidores y administraciones públicas⁷¹.

No obstante, no todos los agentes implicados en la gestión de los residuos de medicamentos deben asumir las mismas obligaciones legales. La esencia de la RAP conduce inevitablemente a que el productor deba asumir la responsabilidad de su producto hasta el final de proceso, sin que en este objetivo sea sustituido por los consumidores o la Administración Pública⁷².

En la actualidad, los residuos de medicamentos disponen de un sistema de recogida separada específica, mediante unos contenedores habilitados (denominados Puntos SIGRE) que se encuentran en las farmacias adheridas a la recogida establecida. El SIGRE es el encargado de la implantación y desarrollo de la recogida y gestión de los medicamentos en las farmacias y de asumir todos los costes derivados de su funcionamiento. Una vez recogidos,

⁷⁰ DE LA VARGA PASTOR, Aitana. La responsabilidad ampliada del productor y la economía circular en la UE y en el ordenamiento jurídico español. En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba y VENCE DEZA, Xavier. *Redondear la Economía Circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*. Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 203-234.

⁷¹ SARRATO MARTÍNEZ, Luis. Medicamentos y cambio climático: el régimen jurídico de la gestión ambiental de los medicamentos, sus residuos y sus envases. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XII, 2, 2021, p. 31.

⁷² SARRATO MARTÍNEZ, Luis. Medicamentos y cambio climático: el régimen jurídico de la gestión ambiental de los medicamentos, sus residuos y sus envases. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XII, 2, 2021, p. 33.

son transportados a la Planta de Tratamiento de Envases y Residuos de Medicamentos de SIGRE, ubicada en la localidad vallisoletana de Tudela de Duero, que es la única instalación específica existente en España para el tratamiento medioambiental de este tipo de residuos⁷³.

El sistema cerrado de logística inversa implantado por SIGRE permite mantener los residuos de medicamentos y sus envases dentro del control del canal farmacéutico, hasta su entrega a los correspondientes gestores de residuos autorizados⁷⁴.

En la Planta de Tratamiento de Envases y Residuos de Medicamentos de SIGRE, se lleva a cabo un proceso de triaje de los residuos, con el fin de obtener las distintas fracciones que los componen y proporcionar a cada una de ellas el tratamiento más adecuado. Los materiales reciclables de los envases son entregados por el gestor a entidades recicladoras especializadas, mientras que los restos de medicamentos y los envases que no pueden ser reciclados son enviados a gestores autorizados para su valorización energética o eliminación controlada, en función de su catalogación, como residuos peligrosos o no peligrosos en la Lista Europea de Residuos.

No cabe duda de que el sector farmacéutico y los residuos de medicamentos se han posicionado en una indiscutible fase de transición hacia la economía circular que tendrán que consolidar a través del nuevo marco regulador en desarrollo. De este modo, la LRSCEC establece, en su Título IV, una regulación más exhaustiva de la responsabilidad ampliada a través de convenios de colaboración entre productor y administraciones públicas⁷⁵ y un nuevo sistema de autocontrol interno del productor y supervisión externa mediante la Comisión de Coordinación y de la correspondiente Comunidad Autónoma⁷⁶.

⁷³ Disponible en: [MITECO. Medicamentos. ¿Cuál es su ciclo de gestión?](#) (Fecha de último acceso 25/01/2022).

⁷⁴ SIGRE. Memoria de sostenibilidad 2020, 2020, p. 10.

⁷⁵ Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, artículo 44.1: «cuando las administraciones públicas intervengan en la organización de la gestión de los residuos, los sistemas individuales y colectivos deberán celebrar convenios para financiar y, en su caso, organizar la gestión de estos residuos».

⁷⁶ Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, artículo 53.1.b): «Los sistemas individuales y colectivos estarán obligados anualmente a suministrar a todas las comunidades autónomas en las que operen y a la Comisión de Coordinación la información relativa a: 1.º los productos comercializados, 2.º los residuos gestionados, 3.º el cumplimiento de los objetivos de conformidad con la metodología de cálculo aprobada a nivel de la Unión Europea, o en su defecto, a nivel nacional, 4.º la relación de entidades, empresas o, en su caso, de las entidades locales que realicen la gestión de los residuos, así como un informe de los pagos o, en su caso, ingresos, efectuados a estas entidades o empresas en relación con estas actividades, 5.º los ingresos y gastos relacionados con el funcionamiento del sistema desglosados en la

5. CONCLUSIÓN

Los residuos sanitarios constituyen una tipología de residuos con importantes peculiaridades. En primer lugar, son desechos que, más allá de la repercusión ambiental, tienen un efecto especialmente intenso en la salud pública. Este hecho ha quedado ampliamente constatado a consecuencia de la pandemia y la relevancia adquirida por los mecanismos de gestión, depósito y tratamiento de los residuos COVID-19. En segundo lugar, esta incidencia en salud pública, sus valores infecciosos, los convierten en una tipología de residuo que requiere irremediablemente tratamientos de incineración en muchos casos y, por tanto, son elementos difícilmente integrables en las políticas de economía circular.

Por otro lado, desde tiempo atrás se ha venido alertando de la disparidad y escasa unificación de criterios en lo que respecta a elementos tan esenciales como el concepto y clasificación de los residuos sanitarios. Esta tipología es claramente una materia pendiente de la regulación de ámbito estatal, que ha derivado en multitud de normas autonómicas con criterios poco homogéneos. Al respecto, debemos estar pendientes del estudio y desarrollo normativo nacional que propone la LRSCEC en su Disposición adicional decimosexta.

Como se ha mencionado, los residuos sanitarios, especialmente aquellos acotados en los grupos de mayor riesgo, no encajan adecuadamente en las recientes políticas de economía circular y jerarquía de residuos. En consecuencia, estos desechos tienen un escaso protagonismo y reciben pocas alusiones en la legislación y programas más actuales.

Finalmente, dada la influencia de los residuos sanitarios en políticas de salud pública, se evidencia una relevante desconexión entre las principales normas reguladoras de este ámbito de la salud y el resto de normativa sectorial aplicable a residuos y políticas medioambientales. La esperada normativa nacional que se promueve en la LRSCEC puede ser un elemento de conexión entre ambos campos.

forma que se determine, 6.º los resultados de los mecanismos de autocontrol previstos en el artículo 46 y 7.º las previsiones presupuestarias para el año siguiente».

6. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, José Francisco. *El sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en el derecho español*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Boletín Oficial del Estado, 1997.

- La economía circular en el Derecho Ambiental. *Medio ambiente y derecho: revista electrónica de derecho ambiental*, n. 35, diciembre 2019. Disponible en: https://huespedes.cica.es/gimadus/35/35_03-economia_circular.html (Fecha de última consulta 30/05/2022).

BLASCO HEDO, Eva (Coord.); MUYO REDONDO Blanca (Edit.). *La nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados*. Madrid: CIEMAT, 2013. Disponible en: https://www.cieda.es/CIEDAportal/recursos/doc/Comunes/1869155051_562013121513.pdf (Fecha de última consulta 30/05/2022).

CARDONA OSORIO, Jorge. La salud pública en período de crisis. *Revista Cubana de Medicina General Integral*, 14, 3, 1998, pp. 286-294.

CERDÁ, E.; KHALILOVA, A. Economía circular. *Economía industrial*, n. 401, 2016, pp. 11-20.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. La responsabilidad ampliada del productor y la economía circular en la UE y en el ordenamiento jurídico español. En: NOGUEIRA LÓPEZ, Alba y VENCE DEZA, Xavier. *Redondear la Economía Circular. Del discurso oficial a las políticas necesarias*. Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 203-234.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. La política ambiental de la Unión Europea en materia de residuos. *Noticias de la Unión Europea*, n. 276, 2008, pp. 21-41.

- Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G.; JORDANO FRAGA, J.; LOZANO CUTANDA, B.; NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Coords.); et al. *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: CIEMAT, 2020, pp. 41-86. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf#page=43 (Fecha de última consulta 30/05/2022).

- Avances en la economía circular: nueva legislación sobre residuos y plásticos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 108, enero 2021, pp. 1-45. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-avances-en-la-economia-circular-nueva-legislacion-sobre-residuos-y-plasticos/> (Fecha de última consulta 30/05/2022).

GARCÍA GARCÍA, Sara. La Unión Europea hace público un paquete de Directivas que modifican el panorama, hasta ahora vigente, en materia de residuos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 81, julio 2018, pp. 158-160. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018_07_Recopilatorio_81_AJA_Julio.pdf#page=160 (Fecha de última consulta 30/05/2022).

GÓMEZ AMORÍN, Ángel; ALDAZ BERRUEZO, Javier; TRAVESEDO BISCAL, Jesús; et al. La enfermedad del virus Ébola (EVE) y la sanidad ambiental. *Revista de Salud Ambiental*, vol. 14, n. 2, 2014, pp. 131-134.

IBARLUZEA MAUTOLAGOITIA, Jesús. La epidemiología de la salud ambiental. *Revista de Salud Ambiental*, 14, 2, 2014, pp. 71-73.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Notas de la Ley de Cambio Climático. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 114 (Sección “Comentarios legislativos”), julio 2021, pp. 1-22. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-notas-a-la-ley-de-cambio-climatico/> (Fecha de última consulta 30/05/2022).

- Problemas del régimen general de los residuos. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 108, 2000, pp. 501-532.

MORA RUIZ, Manuela. La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía al cambio climático: estudio sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, n. 1, 2020, pp. 1-44.

NÚÑEZ FERNÁNDEZ, Ana Belén. La gestión de los residuos sanitarios. Especial referencia a las pandemias: el COVID-19 y su impacto ambiental. En: MONEREO PÉREZ, José Luis, RIVAS VALLEJO, Pilar, MORENO VIDA, Nieves, VILA TIERNO, Francisco y ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos (Dirs.). *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia COVID-19*. Tomo I. Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 957-980.

PALLARES SERRANO, Anna. Análisis del Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética: luces y sombras. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, n. 1, 2020, pp. 1-42.

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco. Personal sanitario y salud electrónica: perspectiva y retos pendientes. En: PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco. *Salud electrónica. Perspectiva y realidad. España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, pp. 21-69.

POVEDA GÓMEZ, Pedro. Comentarios a la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Granada: Comares, 1998.

RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín María. Salud y medio ambiente (en especial, los residuos sanitarios). En: ALENZA GARCÍA, José Francisco y ARCOS VIEIRA, María Luisa (Dir.). *Nuevas perspectivas jurídico-éticas en Derecho sanitario*. Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, 2013, pp. 159-173.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. Jurisprudencia al día. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Italia. Residuos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 102-/1, junio 2020. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-de-justicia-de-la-union-europea-italia-residuos/> (Fecha de última consulta 27/01/2022).

SANZ LARRUGA, Francisco Javier. La nueva legislación de residuos. Especial referencia a los residuos sanitarios. En: JUANE SÁNCHEZ, Miguel y SANZ LARRUGA, Francisco Javier (Dir.). *Lecciones de derecho sanitario*. A Coruña: Universidade da Coruña, 1999, pp. 361-390.

- Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económica o una exigencia constitucional? A propósito de la nueva Ley de Economía Sostenible. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 2, mayo 2011, pp. 10-16. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-sostenibilidad-ambiental-y-derecho-administrativo-%c2%bf-nuevo-remedio-ante-la-tesis-economica-o-una-exigencia-constitucional-a-proposito-de-la-nueva-ley-de-economia-sostenible/> (Fecha de última consulta 30/05/2022).

SARRATO MARTÍNEZ, Luis. Medicamentos y cambio climático: el régimen jurídico de la gestión ambiental de los medicamentos, sus residuos y sus envases. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XII, n. 2, 2021, pp. 1-43.

SEGUÍ, L.; MEDINA, R.; y GUERRERO, H. Gestión de residuos y economía circular. *EAE Business School*, 2018, pp. 1-46. Disponible en: https://www.diarioabierto.es/wp-content/uploads/2018/09/Gestion_residuos_EAE.pdf (Fecha de última consulta 27/01/2022).

SERRANO PAREDES, María Olga. *La gestión de residuos sanitarios*. Granada: Comares, 2001.

Servicio Andaluz de Salud. Consejería de Salud. Junta de Andalucía. *Plan de Gestión de Residuos Servicio Andaluz de Salud*. 2007.

TERRIS, Milton. La epidemiología y la salud pública: orígenes e impacto de la segunda revolución epidemiológica. *Revista de Sanidad e Higiene Pública*, n. 68, 1994, pp. 5-10.

VIDAL CASERO, M^a del Carmen. El desarrollo de la reglamentación de la gestión de residuos sanitarios en las comunidades autónomas. *Revista Derecho y Salud*, n. 11, 2003, pp. 179-192.

COMENTARIOS

Agustín García Ureta
Maite Uriarte Ricote

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de junio de 2022

“PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY VASCA DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL”

“MAIN NOVELTIES OF THE BASQUE LAW FOR NATURAL HERITAGE CONSERVATION”

Autora: Maite Uriarte Ricote, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5864-7750>

Fecha de recepción: 29-04-2022

Fecha de aceptación: 19-05-2022

Fuente: [Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi](#)

Resumen:

La nueva Ley de conservación del patrimonio natural del País Vasco introduce una perspectiva integral desde la que abordar la regulación del conjunto de bienes, recursos y servicios de la naturaleza relacionados con la diversidad biológica y geológica. Con esa premisa, actualiza el marco legislativo vasco mediante la incorporación de elementos fundamentales derivados de las directrices europeas, de medidas para acomodar categorías y definir tipologías, para simplificar procedimientos, favorecer la coordinación y mejorar los instrumentos de protección, todo ello con la finalidad de fortalecer la capacidad del patrimonio natural.

Abstract:

The new Law for the conservation of the natural heritage of the Basque Country, introduces a comprehensive perspective from which to approach the regulation of the set of goods, resources and nature services related to biological and geological diversity. With that premise, it updates the Basque legislative framework by incorporating fundamental elements derived from European guidelines, measures to accommodate categories and define typologies, to simplify procedures, promote coordination and improve protection instruments, all of this with the aim of strengthening the capacity of natural heritage.

Palabras clave: Patrimonio natural. Espacios naturales protegidos. Fauna. Flora. Inventarios. Cambio climático. Servicios ecosistémicos. País Vasco.

Keywords: Natural heritage. Natural protected areas. Fauna. Flora. Inventories. Climate change. Ecosystem services. Basque Country.

Sumario:

1. **Introducción**
2. **Principales novedades**
 - 2.1. **Servicios ecosistémicos y patrimonio natural**
 - 2.2. **Fines, principios y aportaciones conceptuales**
 - 2.3. **Instrumentos de integración en las políticas sectoriales y, en especial, su relación con las políticas de cambio climático**
 - 2.4. **Cuestiones de carácter competencial y organizativo**
 - 2.5. **Aportaciones en materia de difusión de la información ambiental y participación pública**
 - 2.6. **Novedades en la planificación del patrimonio natural**
 - 2.7. **Ampliación de los instrumentos de protección**
 - 2.8. **Medidas para mejorar la coherencia**
 - 2.9. **Modificaciones en la aprobación de planes y precisiones en torno a la gestión de la Red Natura 2000 y a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai**
 - 2.10. **Novedades relativas a la protección de especies silvestres**

Summary:

1. Introduction
2. Relevant novelties
 - 2.1. Ecosystem services and natural heritage
 - 2.2. Goals, principles and conceptual contributions
 - 2.3. Integration instruments in sectoral policies and, in particular, their relationship with climate change policies
 - 2.4. Competence and organizational issues
 - 2.5. Contributions in environmental information and public participation
 - 2.6. Novelties in natural heritage planning
 - 2.7. Expansion of protection instruments
 - 2.8. Measures to improve coherence
 - 2.9. Modifications in the approval of plans and clarifications regarding the management of the Natura 2000 Network and the Urdaibai Biosphere Reserve
 - 2.10. Novelties on the protection of wild species

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 9/2021 de 25 de noviembre de conservación del patrimonio natural de Euskadi (en adelante, LCPNE) que ha entrado en vigor el 10 de abril de 2022, persigue actualizar el marco legislativo vasco en la materia mediante dos intervenciones esenciales: la integración de la profusa normativa aprobada desde comienzos del presente siglo para la adaptación a las directrices europeas, y el encuadre de la nueva regulación resultante en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS)¹ y de la Agenda Basque Country 2030². De las aportaciones novedosas que se aprecian en esta ley se han seleccionado las que se exponen a continuación, tras cotejar su contenido con la regulación estatal aplicable, con la aprobada por otras comunidades autónomas y, en particular, con la normativa autonómica vasca, en concreto, con el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (en adelante, LCNPV

¹ Objetivos planteados en el seno de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015.

² Aprobada por el Consejo de Gobierno el 10 de abril de 2018.

de 2014) al que deroga, además de con la recientemente aprobada Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi.

2. PRINCIPALES NOVEDADES

2.1. SERVICIOS ECOSISTÉMICOS Y PATRIMONIO NATURAL

La importancia que la LCPNE otorga a los servicios de los ecosistemas trasciende las menciones puntuales que sobre los mismos introdujo la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Ciertamente, la ley estatal avanzó el alcance e importancia de este elemento al erigir el necesario respaldo a los servicios ecosistémicos como uno de sus principios inspiradores³ (de la misma forma que lo hizo, por ejemplo, la Ley 5/2019, de 2 de agosto del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de Galicia⁴), y al introducirlos en el contexto particular dirigido al fomento de los acuerdos de custodia del territorio. De forma indirecta, por tanto, la ley estatal ya enumeraba con carácter abierto cuatro de los posibles servicios prestados por los ecosistemas, que deberán tenerse en cuenta por las comunidades autónomas al regular los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de terrenos ubicados en suelos declarados protegidos, o sobre los que existan acuerdos de custodia⁵.

Poco antes, la Ley 26/2007, de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental introdujo el deber de reparar o prevenir que recae sobre el operador responsable y la devolución a su estado original o restauración total, no solo de los recursos naturales dañados, sino también de los servicios que prestan, entendidos estos como las funciones que desempeñan en beneficio de otro recurso natural o del público⁶. Desde este punto de partida, esta ley consideró los servicios ecosistémicos en distintos apartados, como al definir el daño, al establecer el marco común para elegir las medidas más adecuadas que garanticen la reparación o al regular sus objetivos⁷.

³ Art. 2.a) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁴ Siendo la única mención a estos servicios que se realiza en la ley gallega.

⁵ Art. 77 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁶ Art. 2.18 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental.

⁷ Art. 2.2 y Anexo II de la Ley 26/2007, de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental.

Alguna mención puntual puede encontrarse posteriormente en la normativa sectorial estatal que afecta al patrimonio natural y a la biodiversidad, como la contenida en el Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en la que se prevé que la valoración económica de los bienes y servicios que producen los montes, expresada en euros, forme parte del contenido del Inventario Forestal Nacional⁸, y que la exigencia de que la integridad de los ecosistemas, sus bienes y servicios constituya una de las áreas temáticas en las que se deberán agrupar los datos del Sistema de Indicadores. Encontramos también una tímida referencia a lo que denomina “servicios ambientales” en la regulación de los objetivos estratégicos de los parques nacionales, cuando el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, que aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, dispone su identificación e investigación a fin de mejorar su gestión y aumentar el conocimiento de los procesos que intervienen en dichos espacios⁹.

Con anterioridad a la ley vasca que nos ocupa, y si atendemos a la normativa autonómica, ha sido la Ley 7/2020, de 2 de julio, de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña la que más importancia ha concedido a este elemento, al entender que la polinización, la fijación de carbono, la amortiguación de inundaciones, la purificación del agua o la protección de los recursos pesqueros, son servicios básicos para la salud y el bienestar de la sociedad, y que se encuentran en peligro debido a la pérdida de biodiversidad y la degradación del patrimonio natural. Esta afirmación llevó a configurarlos con un doble carácter. De un lado, les concede una naturaleza finalista al presentarlos como objetivo principal a perseguir por la Agencia de la Naturaleza de Cataluña en su misión de proteger, planificar, gestionar, restaurar, mejorar y estudiar el medio natural, y como la razón de la creación de una infraestructura verde. Al mismo tiempo, su identificación y conservación constituyen una de las funciones o tareas atribuidas a la Agencia¹⁰.

La importancia que la LCPNE pretende otorgar a los servicios de los ecosistemas trasciende, sin embargo, su mera introducción en la definición de patrimonio natural porque, además de que su protección constituye uno de los fines de la propia ley y de la creación de infraestructura verde, se ofrece una definición y una tipología de los mismos, se exige a los poderes públicos su integración en las políticas sectoriales y se presenta como un elemento que

⁸ Art. 4.c) y Anexo IV del Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

⁹ Art. 1.4.b) del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, que aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

¹⁰ Arts. 2.1 y 3.1.g) de la Ley 7/2020, de 2 de julio, de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña.

condiciona el ejercicio de los derechos y deberes de la ciudadanía en relación con el disfrute del patrimonio natural. Asimismo, su preservación y fomento constituyen deberes que compete a las administraciones públicas, y su administración es una función que se atribuye a los órganos que gestionan los espacios naturales protegidos y los espacios de la Red Natura 2000 del País Vasco¹¹.

Estas previsiones sitúan a la Comunidad Autónoma del País vasco (CAPV) a la cabeza en el proceso de alineación con los resultados de los estudios que desde la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de 2005 vienen constatando la degradación, en gran medida irreversible de estos espacios o, en otras palabras, la pérdida sostenida de su capacidad para brindar servicios debido a su transformación por los seres humanos durante los últimos cincuenta años. El fuerte vínculo existente entre el funcionamiento de los ecosistemas y el bienestar humano ha quedado reflejado desde entonces en este concepto de servicios ecosistémicos, y el riesgo de que su deterioro empeore considerablemente durante la primera mitad del presente siglo se ha confirmado recientemente tras la publicación del informe del IPBS (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*) en 2019¹².

El compromiso más decidido de la ley vasca con estos servicios es, además, una interesante avanzadilla que permitirá llenar de contenido los títulos ambientales o créditos de conservación que configurarán los futuros bancos de conservación de la naturaleza, cuya creación se prevé en la disposición adicional octava de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Por otra parte, la definición de patrimonio natural que propone la LCPNE es más amplia y precisa que la ofrecida por la ley 42/2007, en la que su contenido se circunscribe al “conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural”¹³. La Ley vasca entiende el patrimonio natural de Euskadi como el “conjunto de ecosistemas, especies, bienes, recursos y servicios de la naturaleza, fuente de biodiversidad y geodiversidad, que tienen un valor esencial desde el punto de vista medioambiental, paisajístico, científico o cultural, situados en los ámbitos terrestre y marítimo del suelo, subsuelo y vuelo del territorio de la Comunidad Autónoma¹⁴”. En la determinación de sus

¹¹ Arts. 2.a), 4.2.d), 4.2.h), 6.c), 8.2, 7.2, 9.1.a), 53.3.b) y 59.5.b) de la LCPNE.

¹² IPBES, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, E.S Brondizio, J. Settele, and H.T. Ngo (editores), Bonn, Alemania, 2019.

¹³ Art. 3.27 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

¹⁴ Art.1.2 de la LCPNE.

componentes observamos que introduce tres elementos más: los servicios de la naturaleza (como se ha avanzado en el apartado anterior), el conjunto de ecosistemas y las especies.

Una lectura más completa de la LCPNE permite constatar que este detalle tiene consecuencias en la denominación de los Espacios Naturales Protegidos que, en adelante, formarán parte de un concepto más amplio, el de Espacios Protegidos del Patrimonio Natural de Euskadi, en un afán de sistematizar e incluir bajo esta nueva denominación todas las modalidades de espacios en función de su origen¹⁵: 1. los establecidos por la ley estatal que recoge todos los Espacios Naturales Protegidos, salvo las áreas marinas protegidas por ser de competencia estatal¹⁶; 2. los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000¹⁷; y 3. los que existen en aplicación de instrumentos internacionales¹⁸. Por tanto, la LCPNE amplía las categorías establecidas por la ley estatal, mediante la integración del resto que son fruto de previsiones comunitarias o internacionales.

Esta nueva propuesta conceptual de patrimonio natural, conlleva, entre otras consecuencias, la generalización de la aplicación del derecho de tanteo y retracto a todos los espacios¹⁹, o la extensión de la Red de espacios protegidos a todo el patrimonio natural del País Vasco²⁰.

2.2. FINES, PRINCIPIOS Y APORTACIONES CONCEPTUALES

A diferencia de la Ley 42/2007 y de la LCNPV de 2014, la nueva LCPNE incluye en sus disposiciones generales un listado de fines específicos que distingue de los principios que deben guiar su aplicación. Destaca, por su novedad, la protección “del paisaje sonoro, las reservas de sonido de origen natural y la calidad del medio celeste, de conformidad con lo que, en su caso, se

¹⁵ Art. 37 de la LCPNE.

¹⁶ A saber, los Espacios Naturales Protegidos (parques naturales, reservas naturales, monumentos naturales, y los paisajes naturales protegidos).

¹⁷ Concretamente, los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para la Aves (ZEPA).

¹⁸ Las reservas de la biosfera, los humedales de importancia internacional de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar), los geoparques declarados por la Unesco, las áreas protegidas del convenio Oskar, los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial y las reservas biogenéticas del Consejo de Europa.

¹⁹ Art. 43 de la LCPNE.

²⁰ Art. 47 de la LCPNE.

establezca reglamentariamente”²¹. Es habitual encontrar entre las prohibiciones generales atinentes a las especies de flora y fauna silvestres, la de emitir ruidos, luces o destellos o cualquier tipo de energía (térmica, vibratoria, electromagnética, infrasónica o ultrasónica) en el interior de espacios protegidos o con efectos en estos o en las especies que alberguen, como es el caso de la propia LCPNE²² y de su predecesora, la LCNPV de 2014²³.

También otras normas autonómicas han introducido provisiones similares, como la prohibición de los medios de captura para las especies acuícolas mediante aparatos electrocutantes o paralizantes, de las ondas sonoras u otros aparatos de localización, seguimiento o inmovilización de los peces, de las fuentes luminosas artificiales, de explosivos²⁴, de la simple emisión de ruidos que perturben la tranquilidad de los espacios protegidos²⁵, o de la realización de fiestas y acontecimientos multitudinarios en embarcaciones con música o que alteren sensiblemente los niveles sonoros naturales del lugar²⁶. Lo que distingue en este aspecto a la LCPNE es, en definitiva, su determinación de elevar por primera vez a la categoría de fin propio, la protección de los paisajes sonoros²⁷, de las reservas de sonidos de origen natural -previstas en el art. 21 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido-, y de la calidad del medio celeste²⁸.

De los principios que rigen la aplicación de esta ley sobresale también, por su novedad, “el desarrollo equilibrado del sector primario con respeto a los ecosistemas del entorno, la biodiversidad y la función social de la propiedad”²⁹. Aunque lo agropecuario sí recibe atención en alguna normativa autonómica a

²¹ Art. 2.d) de la LCPNE.

²² Arts. 73 y 99 de la LCPNE.

²³ Art. 75.1 y 2 de la LCNPV de 2014.

²⁴ Anexo I de la Ley 8/2003, de 28 de octubre de la Flora y la Fauna Silvestres de Andalucía.

²⁵ Véanse el art. 43 del Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón, el art. 36.e) de Ley foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra y el art. 57 b) de la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja.

²⁶ Disposición adicional sexta de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de relevancia ambiental En su nueva redacción dada por la Ley 9/2018, de 31 de julio, por la que se modifica la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears.

²⁷ La Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón, define el paisaje sonoro protegido como la zona en la que el interés ecológico de sus sonidos naturales requiere de una especial protección contra la contaminación acústica producida por la actividad humana.

²⁸ Actualmente se está impulsando un proyecto de Real Decreto que derogará el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y varias instrucciones técnicas complementarias, y que pretende incidir, entre otros aspectos, en la reducción de la contaminación lumínica.

²⁹ Art. 2.n) LCPNE.

efectos de adaptarlo y de integrar la conservación de la naturaleza en el sector³⁰, la LCPNE es la primera que condiciona en estos términos la actividad de todo el sector primario y lo eleva a la categoría de principio.

A fin de aportar mayor seguridad jurídica, esta ley añade en su art. 4 nueve definiciones más a las ofrecidas en la Ley 42/2007. Algunas de ellas vienen a dotar de significado jurídico concreto a expresiones ya utilizadas en la ley estatal como conectividad ecológica y territorial, infraestructura verde, Lugares de Interés Geológico, mejora del patrimonio natural, servicios de los ecosistemas, y suelo. Otras son de nueva creación como: a) las áreas de distribución natural de un hábitat -que ayudan a comprender y completan el concepto de “área crítica para una especie” previsto en de la Ley estatal-; b) la desartificialización del daño, que acompaña a la restauración y reparación, también presentes en la ley estatal; y c) el concepto de “estado de conservación favorable de un lugar de interés ecológico”, que se añade a otros similares definidos en la Ley 42/2007 como el estado de conservación de un hábitat, el estado de conservación de un hábitat natural, y el estado de conservación favorable de una especie.

2.3. INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN EN LAS POLÍTICAS SECTORIALES Y, EN ESPECIAL, SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO

En consonancia con la ley 42/2007, la LCPNE dedica su art. 8 expresamente a declarar el deber de integrar la regulación sobre patrimonio natural en las políticas públicas sectoriales y a recoger cuatro instrumentos para llevarla a cabo. Destacan, por su novedad, los dos primeros que aportan mayor detalle a la forma de integración y que se concretan: 1º en considerar en el diseño de las políticas sectoriales las exigencias de conservación del patrimonio natural, con atención a los espacios protegidos del patrimonio natural, a los hábitats de interés, a las especies de fauna y flora silvestres y sus hábitats, a las especies exóticas invasoras, a la geodiversidad, al suelo natural, a los servicios de los ecosistemas y a la conectividad ecológica del territorio; y 2º en incluir, en su caso, en las memorias relativas a los proyectos de disposiciones de carácter general, un apartado sobre su posible impacto en el patrimonio natural³¹.

³⁰ Véanse, entre otros, el art. 30 de la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, o el art. 16 de la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de Galicia.

³¹ El tercer instrumento consistente en la evaluación de los impactos de planes, programas y proyectos en el patrimonio natural, se limita a concretar lo previsto en la Ley 21/2013, de 9

El cambio climático y la pérdida de biodiversidad se presentan en esta ley desde su Exposición de Motivos como dos de los mayores retos a los que se enfrenta la humanidad. Esta perspectiva justifica una de sus principales novedades: la integración de su contenido con las políticas de cambio climático. La LCNPV de 2014 no contenía mención alguna al problema del clima y la ley 42/2007 lo hace puntualmente como mera referencia en el preámbulo, al exigir a las comunidades autónomas la consideración de la fijación de dióxido de carbono como medida que contribuye a su mitigación, y al crear el Fondo de restauración ecológica y resiliencia que, entre otras finalidades, sirve para poner en práctica medidas destinadas al fortalecimiento de la resiliencia climática³². La obligación de tener en consideración el cambio climático sí se introdujo, sin embargo, en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental, como queda reflejado en distintas partes de su articulado³³.

En la legislación autonómica sobre la materia destaca la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia que introduce la prevención de los problemas derivados del cambio climático en su título I. Sin embargo, la LCPNE es la primera en perseguir un planteamiento integrador más completo que se manifiesta en la adopción de las siguientes determinaciones: a) incluir entre sus principios la prevención de las consecuencias del cambio climático, la mitigación y adaptación a este, así como la lucha contra sus efectos adversos³⁴; b) considerar el cambio climático entre los deberes atribuidos a los poderes públicos³⁵; c) introducirlo en la fijación de los objetivos expresamente dirigidos a las Administraciones públicas vascas³⁶;

de diciembre, de evaluación ambiental. Finalmente, el diseño de medidas de fomento del patrimonio natural en el ámbito competencial de que se trate, que ya se recogía como posibilidad en el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, se incluye en esta ocasión como cuarto instrumento de integración.

³² Arts. 77.1.b) y 78 de la Ley 42/2007.

³³ Véase, entre otras menciones, las contenidas en la definición de evaluación ambiental del art. 5.1.a), en la documentación exigida en la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria [art. 18.1.d)], de la simplificada [art. 29.1.i)], en el análisis técnico del expediente a realizar por el órgano ambiental (art. 24), o en la determinación de los factores objeto del estudio de impacto ambiental (art. 35.1).

³⁴ Art. art. 3.f) de la LCPNE. La dicción de este precepto es idéntica a la del art. 2 de la Ley 42/2007.

³⁵ Art. 6.d) y e) de la LCPNE. Se trata de una previsión ya recogida por la el art. 5 de la Ley 42/2007.

³⁶ Art. 9. de la LCPNE.

d) entenderlo como un elemento de la Estrategia vasca de conservación del patrimonio natural³⁷; e) determinar su carácter de contenido mínimo de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN)³⁸; f) añadir el cambio climático como objeto de consideración en las funciones del patronato de un parque natural³⁹; y g) entender el cambio climático como un factor a la hora catalogar una especie, subespecie o población en situación de amenaza⁴⁰.

2.4. CUESTIONES DE CARÁCTER COMPETENCIAL Y ORGANIZATIVO

Una de las principales novedades en clave competencial se encuentra en la especificación introducida en la Disposición final primera según la cual, la administración de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai es ajena a las competencias forales y es una atribución que corresponde, en consecuencia, a las instituciones comunes del País Vasco. Esta precisión conlleva la modificación del apartado tercero del artículo 7.c de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos, en coherencia con la Ley 5/1989 de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai y con el Decreto 196/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.

Desde un punto de vista organizativo, son varias las novedades que cabe destacar. Por un lado, se crea la Comisión de Coordinación en materia de Patrimonio Natural⁴¹, como órgano consultivo y de cooperación técnica entre las administraciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, similar a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad prevista por la Ley 42/2007 en su art. 7.2, para realizar esas mismas funciones en el ámbito de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas.

Por otra parte, se atribuyen nuevas tareas al Consejo Asesor de Medio Ambiente en materia de patrimonio natural, que complementan las previstas en el art. 11 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi. En este caso, la LCPNE añade la asignación de funciones de emisión de informes y fomento específicamente relacionadas con el patrimonio natural, en concreto: a) informar los instrumentos de planificación y gestión de los espacios

³⁷ Véase el art. 18.2.a) de la LCPNE que replica lo que la Ley 42/2007 prevé en su art. 15.

³⁸ Art. 22. e) de la LCPNE.

³⁹ Art. 56.2) de la LCPNE.

⁴⁰ Art. 69.4 de la LCPNE.

⁴¹ Art. 12 de la LCPNE.

protegidos del patrimonio natural durante su fase de elaboración o modificación; b) promover y apoyar la coordinación entre las distintas administraciones con responsabilidad en la gestión del territorio para una mayor protección del patrimonio natural; c) promover la educación para la conservación del patrimonio natural, la investigación científica, la divulgación y la difusión del mismo; y d) informar sobre cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de los espacios naturales, o sin ser necesario para esta gestión, pueda afectarles de forma apreciable⁴². Una novedad importante derivada de la nueva regulación de este órgano prevista tanto en la citada Ley de Administración Ambiental de Euskadi, como en la LCPNE que nos ocupa, es el carácter preceptivo de sus informes, si bien su contenido no tendrá carácter vinculante⁴³.

2.5. APORTACIONES EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA

En cumplimiento del art. 14 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental, la LCPNE regula el contenido, la estructura y el régimen de actualización del Inventario de Patrimonio Natural del País Vasco, crea el Sistema de Información de la Naturaleza de Euskadi, como herramienta de integración del conocimiento científico y técnico disponible en la materia, y prevé la existencia de una Red de conocimiento de la naturaleza formada por organizaciones y personas que colaborarán con el objetivo de conservar el patrimonio natural de Euskadi⁴⁴.

Por lo que respecta al primer instrumento, el Inventario de Patrimonio Natural del País Vasco, la LCPNE introduce una previsión que cabe mencionar, solo recogida con anterioridad en la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León⁴⁵ e ignorada en la LCNPV de 2014, en la Ley 42/2007, y en la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia. Tras disponer el contenido mínimo del Inventario y la remisión reglamentaria correspondiente que lo completará, establecerá su estructura y su régimen de actualización, la LCPNE introduce una salvedad que persigue extremar la protección del patrimonio natural, al excepcionar el

⁴² Art. 13 de la LCPNE. Esta ampliación de asignaciones exige una actualización reglamentaria, tal y como se advierte en la Disposición transitoria sexta, y será el Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza -Naturgintza- quien las ejerza hasta entonces.

⁴³ Como expresamente se indica en el art. 11.4 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi.

⁴⁴ Arts. 14, 15 y 16 de la LCPNE.

⁴⁵ Art. 9.4 de la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León.

carácter público de aquellos datos del Inventario -especialmente los referidos a la localización de las especies amenazadas o la de sus lugares de reproducción-, por razones vinculadas a la protección del medio ambiente⁴⁶.

Tampoco se han podido encontrar menciones a los otros dos instrumentos en la normativa sobre patrimonio natural de otras comunidades autónomas. La necesidad de un Sistema de Información de la Naturaleza de Euskadi como registro de carácter público y administrativo y como herramienta de integración del conocimiento científico, técnico y legislativo, sí está recogida, sin embargo, en el art. 14 de la nueva Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, que la LCPNE viene a completar.

La previsión de una Red de Conocimiento de la Naturaleza resulta, por su parte, una iniciativa puntera en este campo. Estará formada por Administraciones públicas, universidades, centros de investigación, empresas, organizaciones sociales y por personas involucradas en la conservación de la naturaleza, con dos atribuciones diferenciadas: a) colaborar en la recopilación y utilización de datos e información, y en la generación de conocimiento utilizable para la conservación de la naturaleza y el beneficio público y, b) elaborar informes preceptivos recogidos en los documentos estratégicos y en la normativa de aplicación.

Se completa este apartado con la exigencia al departamento competente en la materia, de elaborar y publicar un informe sexenal en relación con el estado del patrimonio natural del País Vasco, que sirva de base para la elaboración de la Estrategia Vasca de Conservación del Patrimonio Natural, de la que se hablará a continuación. Se trata de una previsión homóloga a la recogida en el art. 11 de la Ley 42/2007, pero ignorada en las normas de otras comunidades autónomas, salvo en el caso de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales de Cataluña, cuyo art. 8 exige un informe de esta naturaleza, pero con carácter anual.

2.6. NOVEDADES EN LA PLANIFICACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL

Las novedades que afectan a la planificación del patrimonio natural, se encuentran en las previsiones sobre la Estrategia Vasca de Conservación del Patrimonio Natural, la regulación de los PORN y la conectividad ecológica.

⁴⁶ Art. 13.4 de la LCPNE.

Al conjunto de instrumentos de planificación existentes se añade la Estrategia Vasca de Conservación del Patrimonio Natural⁴⁷, que tendrá una vigencia máxima de diez años y que, por su naturaleza estratégica, contendrá objetivos, directrices y acciones que sirvan para orientar y coordinar las políticas de las diferentes administraciones públicas con competencias en el territorio autonómico vasco. Su característica más relevante y novedosa se encuentra, no obstante, en la pretensión de que englobe, en un solo documento, todas las actuaciones atinentes al patrimonio natural –entendido con la amplitud antes referida-, como la protección, la conservación, el uso sostenible, la gestión, la mejora y la restauración, a las que expresamente añade “la detección temprana de los cambios en la biodiversidad”. En este sentido, su naturaleza coincide con el denominado Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad previsto en la Ley 42/2007⁴⁸, pero circunscrito al ámbito de la CAPV. No se han encontrado previsiones a una figura de características similares en cuanto a su carácter integrador en las normativas de otras comunidades autónomas sobre la materia.

En relación con la regulación sobre los PORN, destacan dos aspectos novedosos: la incorporación de nuevos elementos a su contenido mínimo y la introducción de una técnica de protección cautelar. Por lo que respecta a su contenido⁴⁹, la LCPNE considera indispensable la introducción de previsiones sobre los posibles efectos del cambio climático, acompañadas de medidas de mitigación y adaptación que tengan influencia tanto a medio como a largo plazo⁵⁰. No se observa la misma consideración por el cambio climático en los contenidos previstos para los PORN en las legislaciones de Galicia, Castilla y León o Cantabria que regulan esta materia. También deberán formar parte de estos instrumentos por indicación de la LCPNE, los planes de ordenación e informativos necesarios, elaborados a la escala adecuada según la cartografía oficial de la Comunidad Autónoma para cada ámbito territorial objeto de ordenación. Finalmente, se considera contenido necesario de los PORN las medidas de seguimiento y evaluación periódica de la efectividad del plan.

La protección cautelar que introduce la LCPNE para ser aplicada una vez iniciado el procedimiento de elaboración de un PORN tiene dos manifestaciones⁵¹. La primera consiste en la prohibición de realizar “actos que

⁴⁷ Arts. 18, 19 y 20 de la LCPNE.

⁴⁸ Arts. 12 y ss. de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁴⁹ Art. 22 de la LCPNE.

⁵⁰ Art. 22.d) de la LCPNE.

⁵¹ Art. 26 de la LCPNE.

supongan una transformación sensible de la realidad física, geológica y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho plan o de aquellos que motiven la declaración del espacio”.

La segunda se aplicará cuando de las informaciones obtenidas por el departamento competente se dedujera la amenaza de un factor de perturbación que potencialmente pudiera alterar la existencia de un hábitat con estado de conservación favorable. En este caso, la ley prevé un régimen de protección cautelar que podrá aplicarse en dos momentos temporales distintos:

1. En un primer momento, la medida cautelar se concreta en: a) la exigencia de coordinación entre el departamento y el órgano foral competentes, que permita definir la causa y las posibles consecuencias de la perturbación y establecer la operativa correspondiente; y b) el deber de las personas propietarias de los terrenos de facilitar la información y el acceso a los mismos a los agentes de la autoridad y a los representantes del departamento para verificar la existencia de dichos factores de perturbación.
2. Posteriormente, y en caso de que la protección cautelar adoptada resultara insuficiente y persistiera el riesgo grave, se faculta al departamento competente para adoptar las medidas cautelares necesarias para eliminar o reducir el factor de la perturbación, pudiendo establecer un régimen provisional de protección, previo trámite de audiencia, información pública y consulta a las administraciones afectadas, sin perjuicio de la posibilidad de adoptar las medidas de prevención y evitación de daños medioambientales previstas en la normativa sobre responsabilidad medioambiental.

La tercera novedad destacable en materia de planificación consiste en la introducción del deber de garantizar la conectividad ecológica y la restauración mediante la elaboración, por parte del departamento competente en materia de patrimonio natural, de la Estrategia Vasca de Infraestructura Verde⁵². Es sabido que la modificación de la Ley 42/2007 en virtud de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, perseguía, entre otras cosas, dar cumplimiento a la Comunicación de la Comisión Europea de 6 de mayo de 2013 titulada *Infraestructura verde: mejora*

⁵² Art. 27 de la LCPNE.

del capital natural de Europa. Fue así como se dispuso la elaboración de la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas, elaborada de forma conjunta con la participación de las comunidades autónomas, que se ha aprobado el 9 de julio de 2021⁵³. La LCPNE completa la integración de esta técnica en el ordenamiento jurídico porque contiene una definición de la misma que no ofrece la ley estatal⁵⁴, introduce la exigencia de elaborar una estrategia propia para Euskadi⁵⁵, en concordancia con lo regulado en el Decreto 28/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco, y dispone la aprobación de un catálogo vasco de corredores ecológicos que formará parte del Inventario del Patrimonio Natural del País Vasco⁵⁶.

2.7. AMPLIACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN

En coherencia con la perspectiva sistémica que se observa en el Anexo de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, el *karst* se introduce por primera en la normativa sectorial vasca en materia de patrimonio natural y se presenta como un sistema natural tridimensional complejo, integrado por “roca, agua, suelo, vegetación, fauna y elementos atmosféricos”, en el que se presta atención “a la relación interactiva entre la tierra, el aire y el agua, y la biota, considerando toda la cuenca hídrica o cuencas en caso de que afecte a más de una, y abarcando tanto las áreas de recarga como las de descarga”⁵⁷. La LCNPV regula las condiciones en las que deben preservarse estos sistemas en orden a su protección y conservación, así como las actuaciones prohibidas en los mismos, y prevé la elaboración de un Catálogo de los Sistemas Kársticos que formará parte del Inventario del Patrimonio Natural del País Vasco.

También constituye una novedad a destacar en este apartado, que la LCPNE considera un deber para las administraciones públicas la adopción de medidas para evitar o reducir el riesgo, paliar el daño o restaurar los recursos naturales afectados -entre las que se incluyen moratorias temporales, prohibiciones especiales y cualquier otra de carácter excepcional-, en caso de que se produzcan daños o situaciones de riesgo para el patrimonio natural debido a circunstancias excepcionales de tipo meteorológico, biológico o ecológico, sean naturales,

⁵³ *Vid.*, el art. 15 de la Ley 42/2007 y la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

⁵⁴ Art. 4.d) de la LCPNE.

⁵⁵ En cumplimiento del art. 15.4 de la Ley 42/2007.

⁵⁶ Arts. 14 y 28 de la LCPNE.

⁵⁷ Art. 30 de la LCPNE.

fruto de accidentes o debidas a cualquier intervención humana. Si bien ya se contemplaba la intervención de los poderes públicos en estas situaciones en normas de otras comunidades autónomas, como en Castilla-La Mancha⁵⁸ y Castilla y León⁵⁹, en ambos casos la actuación pública se contempla con carácter potestativo, a diferencia de la ley vasca que, como se ha dicho, no lo presenta como una posibilidad sino como una exigencia.

Se completa la regulación de instrumentos de protección otorgando especial atención a los hábitats, concretamente mediante la creación del Listado de Hábitats Naturales de Interés de Euskadi, figura en la que quedan integrados, además de los hábitats de interés comunitario presentes en la CAPV que figuran en el Anexo I de la Ley 42/2007, aquellos hábitats naturales que no siendo de interés comunitario en el territorio autonómico vasco, se encuentran amenazados de desaparición en su área de distribución natural; o bien presentan un área de distribución natural reducida a causa de su regresión o debido a su área intrínsecamente restringida; o constituyen ejemplos representativos de características típicas de las regiones biogeográficas atlántica y mediterránea⁶⁰. Además, la LCPNE prevé con carácter obligatorio la aprobación mediante orden del departamento competente en materia de patrimonio natural, de planes de conservación y restauración de hábitats en peligro de desaparición, y con carácter potestativo la aprobación de planes de conservación y restauración para los hábitats del listado cuando así lo aconsejen sus necesidades de conservación⁶¹.

El último detalle novedoso que la LCPNE incorpora en esta materia, persigue facilitar la correcta identificación de los hábitats susceptibles de formar parte del listado y del Catálogo, mediante el deber que atribuye al departamento competente de caracterizar de forma precisa cada tipo de hábitat, y la posibilidad de que dicho órgano ofrezca orientaciones básicas de gestión⁶².

2.8. MEDIDAS PARA MEJORAR LA COHERENCIA

Especial mención merece la atención que presta la nueva ley a lograr la coherencia necesaria en situaciones de solapamiento de categorías de protección, a fin de proponer soluciones exigibles en cada caso⁶³. Ciertamente,

⁵⁸ Art. 69 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha.

⁵⁹ Art. 69 de la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León.

⁶⁰ Art. 32.5 de la LCPNE.

⁶¹ Art. 34 de la LCPNE.

⁶² Art. 35 de la LCPNE.

⁶³ Art. 38 de la LCPNE.

el art. 29 de la Ley 42/2007 ya contempla el deber de unificar en un único documento integrado las normas específicas reguladoras de cada espacio y los instrumentos de planificación relativos a cada tipología, cuando en un mismo lugar se solapen distintas categorías de espacios naturales protegidos. Las novedades que aporta la LCNPV en este sentido consisten en: a) extender esa situación y aplicar la misma solución para los instrumentos de gestión de los espacios naturales protegidos que se solapen en un mismo territorio; y b) determinar que en los territorios afectados que cuenten respectivamente con un PORN y/o un Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), sean estos instrumentos los que se utilicen para dicha labor integradora.

Por su parte, el establecimiento de zonas periféricas de protección en los espacios naturales protegidos ya era una realidad tanto en la LCNPV de 2014, como en la Ley 42/2007. Lo novedoso de la LCPNE en esta materia es que contempla como un deber su inclusión bien en la norma de declaración o designación del espacio protegido del patrimonio natural o en el instrumento de planificación correspondiente.

Lograr la acomodación y coherencia también en el régimen de los biotopos protegidos, constituye una aportación interesante de esta ley, que pasa por exigir la adaptación de la denominación de los biotopos ya declarados a la entrada en vigor de la LCPNE a la tipología de espacios naturales protegidos prevista en el art. 37 que resulte más adecuada. Con este fin, su Disposición adicional primera exige que la adaptación se realice mediante orden de la consejera o consejero del departamento de patrimonio natural, sin necesidad de modificar el decreto de declaración del biotopo. No obstante, también contempla la posibilidad de que la adaptación se lleve a cabo a través del decreto de declaración de un espacio natural protegido o, en su caso, a través de un PORN. Si la categoría elegida fuera la de reserva natural y se precisase de PORN, su redacción deberá iniciarse en el plazo inferior a un año. La misma necesidad y el mismo plazo se observan para el caso de los árboles singulares declarados a la entrada en vigor de la LCNPV, que pasarán a tener la consideración jurídica de monumentos naturales.

2.9. MODIFICACIONES EN LA APROBACIÓN DE PLANES Y PRECISIONES EN TORNO A LA GESTIÓN DE LA RED NATURA 2000 Y A LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDAIBAI

En la LCNPV de 2014, el órgano foral competente para redactar el PRUG debía someterlo a la aprobación del Patronato del parque natural con anterioridad a

su aprobación inicial⁶⁴. En la nueva LCPNE, el protagonismo del Patronato se reduce a emitir un informe sobre el documento inicial, con valor idéntico a los informes que aporten -en esta fase del procedimiento- los ayuntamientos y otras entidades afectadas, asociaciones representativas de los intereses sociales de la zona, organizaciones no gubernamentales, y el Consejo Asesor de Medio Ambiente⁶⁵.

También se aprecia una modificación en una fase posterior del procedimiento, una vez que el PRUG ya ha sido aprobado inicialmente, porque el único informe preceptivo que la LCPNE exige -y cuyo plazo de emisión se amplía a 2 meses- es el del departamento de patrimonio natural, a diferencia de lo previsto en la LCNPV de 2014 en la que se requerían los informes de los órganos competentes en materia urbanística del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales afectadas⁶⁶.

Tal vez la novedad más destacada de este procedimiento sea la atribución de la competencia para aprobar definitivamente el PRUG al órgano foral competente, si consideramos que en la LCNPV de 2014 su protagonismo se ceñía a aprobar las directrices para la elaboración de los programas para el desarrollo de objetivos concretos del parque, así como las directrices, criterios y pautas generales para su gestión, y a elevar el Plan al departamento competente en materia de ordenación de recursos naturales y conservación de la naturaleza, quien sometería la parte normativa a la aprobación por decreto del Gobierno Vasco.

Conviene destacar, asimismo, que aunque la gestión de los espacios de la Red Natura 2000 del País Vasco corresponde a los órganos forales competentes, las actuaciones de conservación o las medidas apropiadas para mantener esos espacios en un estado de conservación favorable, evitar su deterioro y las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estos espacios, se aprobarán con base en los objetivos de conservación y en las normas y directrices que apruebe el departamento de la CAPV competente en materia de patrimonio natural.⁶⁷

En consonancia con lo previsto en su art. 38 para afrontar los problemas de solapamiento, la LCNPV dispone que el contenido de los decretos de declaración y de las directrices de gestión de los espacios de la Red Natura 2000 que se encuentren incluidos dentro del ámbito territorial de la Reserva de la

⁶⁴ Art. 29.b) de la LCNPV de 2014.

⁶⁵ Art. 54.3.b) de la LCPNE.

⁶⁶ Art. 54.3.d) de la LCPNE.

⁶⁷ Art. 59.2 de la LCPNE.

Biosfera de Urdaibai, se integren dentro de su PRUG. En este caso, la competencia para aprobar dichas directrices de gestión de los espacios naturales de la Red Natura 2000 se atribuye al departamento de la CAPV competente en materia de patrimonio natural⁶⁸.

2.10. NOVEDADES RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DE ESPECIES SILVESTRES

En su Título V dedicado a las especies silvestres la LCPNE incorpora como novedad, respecto a la normativa previa en la materia, unos principios o directrices en los que deberá basarse la actuación de las administraciones públicas vascas. En cumplimiento de lo previsto en los arts. 56.4 y 58.3 de la Ley 42/2007, respectivamente, crea, determina el contenido y regula el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial del País Vasco y el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas.

En relación con la protección de las especies amenazadas⁶⁹ y por lo que respecta a su planificación, se incorporan dos variables novedosas:

- a) Los planes de gestión que son de carácter obligatorio y que deben aprobarse tras la catalogación de una especie por el departamento de patrimonio natural de la CAPV, y elaborarse en coordinación con los órganos forales competentes. Su objetivo será eliminar las amenazas existentes sobre la especie de que se trate, asegurar su supervivencia, promover la recuperación y conservación de sus poblaciones, así como la protección y mantenimiento de sus hábitats para lograr un estado de conservación favorable⁷⁰.
- b) Los planes de gestión conjuntos, de carácter potestativo, pensados para las especies que compartan los mismos problemas de conservación, similares exigencias ecológicas o ámbitos geográficos y en los que, en caso de que así se estime, podrá incluirse también especies del Listado de Especies en Régimen de Protección Especial.

⁶⁸ Art. 63.4 de la LCPNE.

⁶⁹ Art. 70 de la LCPNE.

⁷⁰ Esta previsión es coherente con la exigencia contenida en el art. 59.2 de la Ley 42/2007 y dirigida a las comunidades autónomas.

El contenido mínimo de estos planes de gestión es también un aspecto que se atiende en la LCPNE, seguido del mandato dirigido al departamento de patrimonio natural de la CAPV y a los órganos forales competentes para que, de forma coordinada, impulsen programas de cría o bancos de germoplasma de especies incluidas en el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas, que permitan obtener ejemplares aptos para su reproducción en el medio natural.

Acorde con el mandato que la Ley 42/2007 dirige a las administraciones públicas para que promuevan la reintroducción de las especies de la fauna y flora silvestres autóctonas extinguidas⁷¹, la LCPNE -con apoyo en la definición de “especie autóctona extinguida” de la ley estatal- establece el contexto y las condiciones necesarias para que el departamento de patrimonio natural y los órganos forales competentes fomenten dicha reintroducción. Para los casos en que se cumplan las condiciones exigidas, se dispone la aprobación de planes de reintroducción en los que se determinen las especies afectadas y las medidas para llevar a cabo su reintroducción⁷².

Otra de las novedades destacables en esta materia, es la creación del Catálogo Vasco de Especies Exóticas Invasoras acompañada de una regulación de los requisitos exigidos para incluir o excluir especies en el mismo, de las prohibiciones que acarrea la introducción de una especie en este Catálogo, y de su principal consecuencia consistente en la obligación de adoptar un plan de control y seguimiento cuya aprobación compete al departamento de patrimonio natural, si bien para su redacción se contará con la colaboración de los órganos forales y de otros departamentos de la CAPV⁷³. Este plan determinará las áreas y las medidas de acción prioritarias que serán obligatorias para las personas que se encuentren en posesión de las especies afectadas o que ostenten algún derecho sobre ellas, sin que el cumplimiento de tales medidas sea indemnizable⁷⁴.

También se aprecian algunos supuestos nuevos entre las prohibiciones generales relativas a las especies de fauna y flora silvestres, y en las obligaciones de aplicación a las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestre en Régimen de Protección Especial del País Vasco⁷⁵, respecto de las previstas en la Ley 42/2007.

⁷¹ Art. 55 de la Ley 42/2007.

⁷² Art. 71 de la LCPNE.

⁷³ Posibilidad prevista en el art. 64.8 de la Ley 42/2007.

⁷⁴ Art. 72 de la LCPNE.

⁷⁵ Art. 74 de la LCPNE.

En el caso de las primeras, la LCNPV prohíbe el mantenimiento en cautividad sin la alimentación necesaria o en instalaciones inadecuadas conforme a sus necesidades etológicas, de ejemplares de especies de fauna silvestre. Es una limitación que ya se ha introducido en otras normativas autonómicas previamente, como en la Comunidad de Madrid⁷⁶. Por lo que respecta a las obligaciones, se añade la de comunicar de inmediato si se tiene conocimiento de la existencia de ejemplares heridos o muertos de la fauna silvestre, especialmente, de posibles envenenamientos o de otro tipo de daños ocurridos, o que previsiblemente vayan a ocurrir, deber que recae sobre cualquier persona que esté al tanto de esa situación, con independencia de si ostenta o no alguna titularidad de usos o aprovechamientos en el medio natural⁷⁷.

Se completa la regulación de este apartado con detalles relativos a la determinación del órgano competente, a los plazos, y al procedimiento a seguir cuando concurran algunas de las circunstancias que permiten excepcionar las prohibiciones antes referidas, excepciones que ya fueron previstas por la Ley 42/2007⁷⁸.

Llama la atención la decisión de reservar en este título, un capítulo -el cuarto- dedicado expresamente a la regulación de medidas adicionales de protección, como las aplicables a las especies en relación con la caza y la pesca, los centros de recuperación de fauna silvestre y bancos de germoplasma (regulados también en la normativa andaluza⁷⁹), la cría en cautividad de especies de fauna silvestre (con una regulación similar en Castilla y León⁸⁰), la introducción, reintroducción o reforzamiento de especies, el registro de bancos de material genético, la taxidermia, en cumplimiento del art. 63 de la Ley 42/2007 -medidas todas ellas también previstas en otras comunidades autónomas como Castilla y o Galicia⁸¹, o los aprovechamientos con fines comerciales o de autoconsumo de algunas especies.

Cabe dar noticia, para terminar, de las nuevas incorporaciones que se observan en el régimen sancionador, no contempladas con anterioridad⁸². Así, entre las

⁷⁶ Art. 13. b) de la Ley 2/1991, de 14 de febrero para la protección y regulación de la fauna y flora silvestres en la Comunidad de Madrid.

⁷⁷ Art. 74.5 de la LCPNE.

⁷⁸ Art. 61 de la Ley 42/2007.

⁷⁹ Art. 12 b) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestre de Andalucía.

⁸⁰ Art. 107 de la Ley 4/2015, de 24 de marzo, de Patrimonio Natural de Castilla y León.

⁸¹ Véanse los arts. 108, 113 y 112 de la Ley 4/2015, de 24 de marzo, de Patrimonio Natural de Castilla y León y los arts. 110, 105 y 103 de la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de Galicia.

⁸² Arts. 97, 98 y 99 de la LCPNE.

infracciones muy graves se introduce la destrucción de un lugar de interés geológico inventariado; el expolio de yacimientos minerales o paleontológicos de un lugar de interés geológico inventariado; la realización de obras para la instalación de infraestructuras sin autorización del órgano gestor del espacio protegido del patrimonio natural; el incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones administrativas a que se refiere esta ley, sin perjuicio de su caducidad, revocación o suspensión; la cría en cautividad, introducción, reintroducción de especies o reforzamiento de poblaciones en el medio natural, sin autorización administrativa, que sea incompatible con los planes relativos a especies catalogadas o no se adecue a las previsiones de los planes de ordenación cinegética o piscícola existentes y que afecte a la diversidad genética de un taxón o especie; y la corta o la realización de acciones sin autorización que afecte a árboles declarados monumentos naturales y a su banda de protección.

De las infracciones tipificadas como graves destacan por su novedad, la tenencia, utilización o comercialización de métodos no selectivos para la captura y muerte de animales; la producción de daños ocasionados por animales domésticos no controlados en espacios protegidos del patrimonio natural; no efectuar las notificaciones requeridas para el ejercicio de los derechos de tanteo o retracto; y la omisión de un precio o de condiciones esenciales de la transmisión, así como la comunicación de un precio inferior al satisfecho por la transmisión o de condiciones menos onerosas que las establecidas para o en la correspondiente transmisión.

Finalmente, de las infracciones leves destacan como novedosas, la realización de inscripciones, señales, signos y dibujos en elementos de un espacio protegido del patrimonio natural; la práctica de la taxidermia sin autorización administrativa, o incumpliendo los supuestos previstos en el artículo 82 de la ley; el abandono de la basura generada por las personas usuarias o visitantes de los espacios protegidos del patrimonio natural; y circular sin autorización con razas caninas en el interior de un espacio protegido del patrimonio natural sin llevarlas sujetas mediante correa, fuera de los momentos o lugares expresamente autorizados.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de junio de 2022

“COMENTARIOS SOBRE ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA LEY 10/2021, DE ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL DE EUSKADI”

“COMMENTS ON SOME PROVISIONS OF LAW 10/2021, ON ENVIRONMENTAL ADMINISTRATION OF THE BASQUE COUNTRY”

Autor: Agustín García Ureta*, Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción: 25-05-2022

Fecha de aceptación: 13-06-2022

Fuente: [Ley 10/2021, de administración ambiental de Euskadi](#)

Resumen:

El presente trabajo analiza algunas de las disposiciones de la Ley 10/2021, de administración ambiental de Euskadi. Esta Ley viene a sustituir a la Ley 3/1998, que necesitaba ciertamente una reforma debido al tiempo en que se adoptó y los cambios que se han producido en el ordenamiento jurídico ambiental. La Ley 10/2021 regula diversos instrumentos de ordenación e intervención sobre las actividades con repercusiones sobre el medio ambiente. La Ley se ve influenciada por la normativa europea y estatal básica. Esta última ha tenido un

* Agradezco a María del Mar Aláez Martínez (Sección Jurídico-Administrativa de Actividades, Ayuntamiento de Bilbao) sus comentarios e información sobre un borrador previo. Errores u omisiones son solo atribuibles al autor. Este comentario está adscrito al proyecto de investigación Derecho de la biodiversidad y Cambio Climático PID2020-115505RB-C21/C22, financiado por MCIN/AEI /10.13039/501100011033.

desarrollo muy detallado en los últimos años, lo que ha ceñido la capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas.

Abstract:

The present contribution analyses some of the provisions of law 10/2021, on the environmental administration of the Autonomous Community of Euskadi. This law repeals Law 3/1998, which certainly required a reform owing to the time it was adopted and the successive changes environmental law has experienced in the last years. Law 10/2021 regulates several intervention mechanisms touching upon activities that may have environmental repercussions. Nevertheless, the law is affected by EU and State laws, as the latter has progressively reached a higher degree of detail in detail in the last years affecting the capacity of the Autonomous Communities.

Palabras clave: Administración ambiental. Ley 10/2021. Instrumentos de ordenación y control.

Keywords: Environmental administration. Law 10/2021. Command and control mechanisms.

Sumario:

1. **Introducción**
2. **Principios, derechos y deberes**
3. **Competencias**
4. **Ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente**
 - 4.1. **Previsiones de integración de los mecanismos de ordenación**
 - 4.2. **Cese y modificación de las actividades**
 - 4.3. **Capacidad técnica suficiente**
5. **Disposiciones comunes a la autorización ambiental integrada y autorización ambiental única**
 - 5.1. **Disposiciones comunes**
 - 5.2. **La incidencia de la AAI y AAU en la LAC. El caso del informe sanitario**
6. **La licencia de actividad y comunicación previa**
 - 6.1. **La LAC**
 - 6.2. **La comunicación previa**
7. **Evaluación de impacto ambiental**

- 7.1. Competencias en materia de EIA
- 7.2. Normas comunes en materia de EIA
 - 7.2.1. Normas comunes
 - 7.2.2. Naturaleza vinculante de la declaración y del informe de impacto ambiental y omisión del trámite de resolución de discrepancias
 - 7.2.3. Exclusión incompatible con la normativa de EIA de la UE
 - 7.2.4. Adaptación a la EIA en el caso de proyectos no sujetos a la misma
- 8. Inspección y control
- 9. Restauración y responsabilidad
 - 9.1. Legalización por carecer de título habilitante o de comunicación
 - 9.2. Suspensión de actividades en fase de construcción o explotación
- 10. Potestad sancionadora
- 11. Bibliografía

Summary:

- 1. Introduction
- 2. Principles, rights and duties
- 3. Competences
- 4. Management of activities with an impact on the environment
 - 4.1. Provisions for the integration of management mechanisms
 - 4.2. Cessation and modification of activities
 - 4.3. Sufficient technical capacity
- 5. Common provisions to the integrated environmental authorisation and the single environmental authorisation
 - 5.1. Common provisions
 - 5.2. The impact of the AAI and AAU on the LAC. The case of the sanitary report
- 6. The activity authorisation and prior communication
 - 6.1. The LAC
 - 6.2. The previous communication
- 7. Environmental impact assessment
 - 7.1. Competences in EIA matters
 - 7.2. Common rules on EIAs
 - 7.2.1. Common rules

- 7.2.2. **Binding nature of the EIA statement and EIA report and omission of the discrepancy resolution procedure**
- 7.2.3. **Exclusion incompatible with EU EIA rules**
- 7.2.4. **Adaptation to EIA in the case of projects not subject to EIA**
- 8. **Inspection and control**
- 9. **Restoration and liability**
 - 9.1. **Legislation owing to the lack of authorisation or communication**
 - 9.2. **Suspension of activities in the construction or operation stage**
- 10. **Administrative penalties**
- 11. **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

1. El día 9 de diciembre de 2021 se aprobaba por el Parlamento Vasco la Ley 10/2021, de Administración Ambiental de Euskadi, (LAA).¹ Esta deroga la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Medio Ambiente del País Vasco (LMA).² El cambio no solo tiene que ver con la sucesión de las normas, sino también con el enfoque que el legislador vasco pretende dar con la nueva ley. En efecto, de una norma general (en algunos casos genérica) de protección ambiental, se ha pasado a un plano un tanto más restringido, al tener por objeto su administración, o al menos la de algunos instrumentos ordenación y gestión ambiental. El legislador pretende con ello sistematizar los mecanismos de habilitación de las actividades con mayores efectos ambientales, los de prevención ambiental, pero también algún otro elemento que quizás no había tenido la relevancia que debiera en la LMA, caso de la inspección ambiental.³ Esto último ha podido verse motivado por el lamentable derrumbe del vertedero de Zaldibar (6 de febrero de 2020) que ocasionó la muerte de dos

¹ La entrada en vigor de la ley se produjo al día siguiente al de su publicación (1 de enero de 2022), aunque inicialmente la Disposición final novena señalaba que iba a ser a los cuatro meses. Esta disposición fue objeto de una corrección de errores publicada el 10 de enero de 2022. Téngase en cuenta el Dictamen 126/2019 de la Comisión Jurídica Asesora.

² Sobre la LMA, puede verse LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, GARCÍA URETA, Agustín, LAZKANO BROTONS, Iñigo, *Derecho ambiental. Parte General*, LETE, 2007, en especial, pp. 165-525.

³ COM(2020) 380 final, “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030”.

personas.⁴ La LAA insiste también en una cuestión que está recibiendo una atención mayor desde la UE, como es la restauración del daño ambiental, que, no siendo nueva, ha quedado en un cierto limbo, como lo refleja el escaso recorrido de la Directiva 2004/35, sobre responsabilidad medioambiental, transpuesta mediante la Ley 26/2007. Toda esta plétora de instrumentos se ve muy influenciada por la normativa de la UE y estatal que, en las últimas décadas, ha pasado a regular, con mucho mayor detalle y carácter básico, los distintos instrumentos de gestión,⁵ como sucede, entre otros, con la EIA o el control integrado de la contaminación. En línea con su propósito, la LAA abandona las referencias que aparecían en la LMA a distintos factores ambientales, caso de la biodiversidad, las aguas, el suelo, el aire, el ruido, las vibraciones o los suelos contaminados, que pasan a ser aspectos a considerar en los distintos instrumentos de prevención. Tampoco se ha visto necesario definir qué es el medio ambiente.⁶ La ausencia de una reseña propia a estos factores es el resultado del desarrollo normativo específico tanto europeo, estatal y autonómico, que posiblemente haya motivado que ya no cuenten con una mención particular en la LAA sino a través de otras leyes. Sin embargo, se mantiene el tronco común relativo a los derechos y deberes de las personas con algunos añadidos relativos a la información y participación que, en este segundo caso, podían haber recibido una mejor atención en su texto. También se incluyen aspectos de impulso de la mejora ambiental, que no son objeto de comentario en este trabajo. Por lo demás, la LAA es paralela a la LMA en cuanto a la extensión de su articulado (120 artículos frente a los 118 de la LMA) y añade dos anexos, divididos en diferentes subepígrafes. A diferencia de la LMA, incluye dos listados de definiciones,⁷ paralelos a aquellos que ya se contienen en

⁴ LAZKANO BROTONS, Iñigo, “País Vasco: el desastre del vertedero de Zaldibar”, en GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, JORDANO FRAGA, Jesús, LOZANO CUTANDA, Blanca, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, *Observatorio de políticas ambientales* (2021), pp. 1406-1429.

⁵ CASADO CASADO, Lucía, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Institut d’Estudis de l’Autogovern, 2018, pp. 56-63. La exposición de motivos de la LAA señala, de manera contradictoria: “Como ya se ha expuesto, la aprobación de directivas, reglamentos y otros actos de alto contenido técnico por parte de las instituciones de la Unión Europea se ha incrementado notablemente en las dos últimas décadas, asumiendo unas mayores exigencias y estándares de protección del medio ambiente. Este hecho, en su versión negativa, ha supuesto la creación de multitud de procedimientos complejos de autorización que podrán erigirse como un obstáculo para el desarrollo de actividades económicas que pudiese redundar en una menor protección de los objetivos de protección del medio ambiente para los cuales dicha normativa se dicta”. (Cursiva añadida).

⁶ Art. 1.2 LMA: “2. El aire, el agua, el suelo, el paisaje, la flora y la fauna, con sus parámetros e interrelaciones adecuadas, constituyen el medio ambiente en el que se desarrolla la vida humana”.

⁷ Art. 2 LAA y Anexo II.G LAA.

normas estatales sectoriales y de la UE, y opera una importante modificación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOT).⁸ Debido a las lógicas restricciones de un artículo como este, el comentario de las disposiciones de la LAA se va a reducir a algunas de ellas.

2. PRINCIPIOS, DERECHOS Y DEBERES

2. A diferencia de la LMA, que se refería a “fines”,⁹ la LAA emplea el término “objetivos”,¹⁰ incluyendo algunos novedosos y modificando el orden en el que aparecían otros. Se coloca, en primer lugar, la protección de las personas frente a las presiones y riesgos ambientales, quizás motivada por la incidencia que algunos fenómenos, caso de la contaminación atmosférica,¹¹ puedan tener sobre aquellas. Sin embargo, la referencia a un desarrollo sostenible, que aparecía citada en primer lugar en la LMA,¹² queda relegada al último puesto en el listado de la LAA, empleándose ahora una expresión un tanto circular e indeterminada (“Garantizar un desarrollo ambientalmente sostenible, contribuyendo a la consecución de los objetivos para el desarrollo sostenible que se aprueben internacionalmente”). Esta referencia a lo sostenible resulta general,¹³ dejándose de citar el medio ambiente urbano y rural, a diferencia de la LMA y de las orientaciones, aún genéricas, de la UE sobre estos aspectos.¹⁴ Cobra mayor

⁸ Esta modificación no es objeto de comentario.

⁹ Art. 2 LMA.

¹⁰ Art. 1.

¹¹ FULLER, Gary, *The Invisible Killer. The Rising Global Threat of Air Pollution-and Ho We Can Fight Back*, Melville House UK, Londres, 2018. El TJUE ha destacado las obligaciones de las autoridades estatales a la hora de cumplir con la normativa de la UE, véase, por ejemplo, el asunto C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe eV v. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2019:1114.

¹² Art. 2.a) LMA.

¹³ No obstante, aparece en otras disposiciones: art. 11.2d), art. 21.c), art. 60.1, art. 84.2 (segundo párrafo) y Anexo II.C.1.c) LAA.

¹⁴ La UE no ha pergeñado una política ambiental para las ciudades, a pesar de que el 70% de la población de la UE viva en zonas urbanas y de que existe “una alta probabilidad (> 75 %) de que grandes áreas (que suman aproximadamente 77.500 km²) del continente europeo se conviertan o se hayan convertido en zonas urbanas entre 2000 y 2030. EEA Report No 11/2016, “Urban sprawl in Europe”, p. 16. La iniciativa *Green City Accord*, impulsada por la Comisión y dirigida a las autoridades locales, tiene carácter voluntario, aunque aquellas ciudades que se sumen a la misma asumen diversos compromisos que, en el caso de la protección de la biodiversidad, incluyen algunos más genéricos (“[t]rabajar con las partes interesadas pertinentes para integrar la biodiversidad y las soluciones basadas en la naturaleza en otros sectores”) y otros más específicos (“[i]dentificar y remediar los lugares contaminados del suelo”). En todo caso, el acuerdo exige tres medidas que han de ser de aplicación general:

importancia la lucha contra el cambio climático con dos referencias a una economía “hipocarbónica” y al cumplimiento del Acuerdo de París de 12 diciembre de 2015. En línea con lo señalado en la introducción, la LAA contiene como objetivo específico el de establecer mecanismos “eficaces” de vigilancia, control e inspección de las actividades incluidas dentro de su ámbito de aplicación. Qué pueda entenderse como “eficaces” es una cuestión que habrá que calibrar a la luz del despliegue de las disposiciones en esta materia contenidas en el Título Séptimo, sobre el que se volverá más adelante. La LAA también hace mención de otras finalidades, si bien no generales, sino predicables de los mecanismos de intervención que ella prevé.¹⁵ Así se incluye una referencia al suelo, a la preservación de la diversidad del medio natural, aunque no estrictamente a la biodiversidad, o al uso sostenible de los recursos naturales y la correcta gestión de los residuos.

3. Resulta una novedad, al menos en la legislación general vasca, que se incluya una referencia a los principios, muchos de ellos ya consagrados en el TFUE,¹⁶ y en otras normas ambientales (v.g., residuos). Quizás en un afán de precisar su alcance, y con ello resaltar su papel no meramente admonitorio, la LAA añade que “constituyen pautas de actuación de las administraciones públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco y criterios de interpretación de las correspondientes normas de protección del medio ambiente y de la salud de las personas”.¹⁷

4. Por otra parte, la LAA recoge una serie de derechos y deberes, aparte de otros que se mencionan en otras secciones de la ley. Estos no han variado mucho con respecto a los que ya mencionaba la LMA, aunque se aprecia una actualización a los ya consagrados en la normativa ambiental, como es el caso del ejercicio de la acción pública. Esta, con todo, solo se puede ejercer ante las Administraciones con competencias ambientales,¹⁸ toda vez que el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del art. 3.4 LMA que también la

(a) Establecer niveles de referencia y fijar objetivos ambiciosos en un plazo de dos años, superando los requisitos mínimos establecidos por la legislación de la UE2; (b) aplicar políticas y programas, de forma integrada, para alcanzar nuestros objetivos en 2030; y (c) informar periódicamente sobre la aplicación y los avances.

¹⁵ Art. 21 LAA.

¹⁶ Art. 191.

¹⁷ Art. 3.1 LAA.

¹⁸ Art. 5.d) y art. 17.1 LAA, respectivamente.

extendía a los tribunales.¹⁹ El carácter general de la acción reconocida en la LAA abarca lógicamente los supuestos de inactividad, ya que la ley se refiere al cumplimiento de lo dispuesto en ella y en la legislación ambiental sectorial,²⁰ los recursos administrativos ordinarios y otros mecanismos, caso de la revisión de oficio,²¹ ya que la LAA no añade ulteriores especificaciones. En el contexto de la acción pública la LAA añade una referencia a la coordinación con los órganos jurisdiccionales y la fiscalía.²² Aunque la LAA no determine en qué pueda consistir tal coordinación, esta pasa por aspectos ya regulados en la propia legislación vasca, como son las previsiones contenidas en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con la remisión al ministerio fiscal de un asunto cuando los hechos puedan ser constitutivos de delito.²³

3. COMPETENCIAS

5. La distribución competencial general no ofrece diferencias acusadas con respecto a la LMA, radicando las novedades en la incidencia de materias como la evaluación de impacto ambiental (EIA) en las autoridades locales, como habrá ocasión de examinar más adelante, y un cambio en relación con las competencias de los Territorios Históricos.

6. A las instituciones comunes les corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y ecología,²⁴ la elaboración y aprobación de los planes y estrategias ambientales a nivel autonómico, la adopción de las medidas necesarias para la directa aplicación de los reglamentos de la UE, y el desarrollo y ejecución de las

¹⁹ STC 15/2021. Véanse también las SSTC 80/2018 y 97/2018 y la STSJ del País Vasco ECLI:ES:TSJPV:2021:977. Sobre el inacabado tema del acceso a la justicia ambiental, véase PEÑALVER I CABRÉ, A., *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2016. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1 (2018), PP. 1-53,

²⁰ Art. 17.

²¹ Art. 106 LPAC.

²² La LAA incorrectamente incluye a la Fiscalía como órgano jurisdiccional en el art. 17.4 (“la coordinación con los órganos jurisdiccionales, en particular con la fiscalía de medio ambiente”).

²³ Art. 25.

²⁴ Art. 11.1.a) EAPV.

obligaciones establecidas por las directivas y el resto de la normativa europea, las competencias en materia de inspección²⁵ y el resto de las atribuidas por otras normas, incluida lógicamente la LAA. Como novedad, la LAA añade que entra dentro de la competencia de las institucionales comunes la adopción de normas adicionales de protección, en línea con los arts. 193 TFUE y 149.23 CE,²⁶ que habrá que especificar en aquellos sectores que se regulen.

7. Los órganos forales, siguen teniendo aquellas competencias enumeradas en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH). No obstante, como se indica más adelante, esta ley se modifica en relación con la emisión del informe de medidas correctoras para las actividades sujetas a licencia de actividades clasificadas. Además de las anteriores, los Territorios Históricos elaboran y aprueban los planes y estrategias ambientales en su contexto, asisten a los ayuntamientos en relación con las actividades e instalaciones sometidas al procedimiento de licencia de actividad clasificada y de comunicación previa de actividad, que se examinan más abajo. También les corresponde la emisión de las declaraciones e informes con los que concluyen los procedimientos de EIA cuando tengan la competencia sustantiva para la aprobación definitiva o para la autorización del plan, programa o proyecto de que se trate. Los residuos constituyen un sector singular de la competencia foral, atribuyéndoseles el desarrollo de la programación marco de gestión de residuos urbanos, por medio de sus correspondientes planes forales, la coordinación de las actuaciones municipales en orden a garantizar “la prestación integral de servicios en materia de residuos domésticos”, y “el impulso” de infraestructuras supramunicipales de gestión de residuos domésticos.

8. Las entidades locales reciben una menor atención en comparación con las anteriores Administraciones. Así, la LAA señala que les corresponde el ejercicio de las competencias que esta les atribuye en relación con la ordenación, inspección y disciplina de las actividades con incidencia en el medio ambiente y la salud de las personas. Esta referencia está vinculada, por una parte, con la licencia de actividad clasificada y con la comunicación y, por otra, con la atribución general que hace la LAA en materia de inspección. De acuerdo con esta, corresponde a las Administraciones, “en sus respectivos ámbitos

²⁵ Téngase en cuenta, sin embargo, el art. 91.2 LAA.

²⁶ Sobre la primera norma, véase KRÄMER, Ludwig, *EU Environmental Law*, octava edición, Sweet & Maxwell, Londres, 2016, pp. 122-128.

competenciales”, llevar a cabo la vigilancia e inspección ambiental sobre las actividades, actuaciones e instalaciones, públicas o privadas, incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley.²⁷ La LAA finaliza con una cláusula de cierre y otra de remisión a la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE). Esta les atribuye, como competencia “propia”, la ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.²⁸ Hay que añadir a lo anterior, por lo que se comentará más adelante, “la promoción, gestión y defensa de la salud pública”.²⁹

4. ORDENACIÓN DE LAS ACTIVIDADES CON INCIDENCIA EN EL MEDIO AMBIENTE

4.1. PREVISIONES DE INTEGRACIÓN DE LOS MECANISMOS DE ORDENACIÓN

9. Uno de los aspectos destacables de la LAA es su afán por ordenar los instrumentos de intervención y las actividades sujetas a los mismos.³⁰ Tan es así que las obligaciones de las Administraciones y de las personas titulares de las instalaciones aparecen mencionadas tras la reseña de tales instrumentos.³¹ Con todo, los regímenes de ordenación no constituyen una novedad, salvo el caso de la denominada autorización ambiental única (AAU) aplicable a las actividades recogidas en el Anexo I.B.³² No lo es, por tanto, la autorización ambiental integrada (AAI), regulada en el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación,³³ y exigible a las actividades del Anexo I.A LAA. Ahora bien, a diferencia de la LMA, la AAI y su régimen jurídico reciben un extenso tratamiento en la LAA, superando el laconismo de la primera.³⁴ Tampoco constituye una novedad la licencia de

²⁷ Art. 91.2 LAA.

²⁸ Art. 17.1.8) LILE.

²⁹ Art. 17.1.10) LILE.

³⁰ Título IV.

³¹ Arts. 24 y 25 LAA, respectivamente

³² Art. 32 LAA. Véase la Disposición Transitoria Segunda, apt. 2 LAA.

³³ Aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre. PERNAS GARCÍA, José, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004, pp. 217-289.

³⁴ Art. 39 LMA.

actividad clasificada (en adelante, LAC o licencia de actividad) aplicable a las actividades del Anexo I.C), que se mantiene, en principio, en manos de los municipios, al igual que la comunicación previa de actividad clasificada (en adelante, COM o comunicación) que habrá que remitir en el caso de las actividades enumeradas en el Anexo I.D.³⁵ Con todo, tanto la LAC como la comunicación se ven sujetas distintas disposiciones, modulándose así su alcance.

10. Las normas generales sobre los instrumentos de ordenación no agotan otros posibles, tal y como se reconoce respecto de la AAI y AAU,³⁶ así como de la LAC y COM.³⁷ En segundo lugar, la LAA presta atención a la concurrencia de los distintos regímenes estableciendo algunas reglas de integración.

- a) Cuando la emisión de la declaración de impacto ambiental (DIA) o el informe de impacto ambiental (IIA) corresponda al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma y la actividad se encuentre sometida al régimen de AAI o AAU, los procedimientos administrativos deben integrarse y el contenido de la DIA o del IIA pasa a formar parte de tales autorizaciones, emitiéndose ambos pronunciamientos en el mismo acto administrativo.³⁸ Como habrá ocasión de analizar más adelante, tanto la DIA como el IIA tienen carácter preceptivo y vinculante.³⁹
- b) En el supuesto mixto de que la competencia para emitir la DIA o el IIA corresponda al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma o foral, pero la actividad se encuentre sometida a LAC, tanto la DIA como el IIA deben emitirse antes de esta, siendo estos actos vinculantes para la autoridad local. En el caso de que la actividad se sujete a comunicación, esta no puede presentarse ante el ayuntamiento antes de la publicación de la correspondiente DIA o IIA, siendo también vinculantes para la entidad local.
- c) Como resulta apreciable, tanto el gobierno vasco como los forales determinan mediante la EIA la actuación de los municipios. Además,

³⁵ Art. 55.2 LMA

³⁶ Arts. 31.3 y 32.3 LAA, respectivamente.

³⁷ Art. 19.3 LAA.

³⁸ Art. 23.a) LAA.

³⁹ Art. 78.1 (segunda frase) LAA; art. 79.1 (segunda frase) LAA, respectivamente.

como se menciona más adelante, el procedimiento de AAI o de AAU sustituye “en todos sus trámites” al procedimiento de LAC.⁴⁰

- d) Los ayuntamientos tampoco pueden conceder licencias de obras para actividades sujetas a AAI, AAU o LAC en tanto no se haya concedido el correspondiente título habilitante.⁴¹ Esta previsión es consecuente con la distinta naturaleza jurídica de las autorizaciones ambientales. En efecto, estas son de *tracto continuo* y, por tanto, susceptibles de modificación (por causas normativas o técnicas),⁴² frente a las de obras, que se consuman con su ejecución. Esta circunstancia justifica, entre otras cosas, que se deban otorgar con anterioridad. Por otra parte, hay que destacar que la LAA dispone que la comunicación se debe presentar cuando las instalaciones se encuentren habilitadas para su inicio, contando ya con las preceptivas licencias urbanísticas,⁴³ y, en el caso de requerir una EIA, tras haberse dictado la correspondiente DIA o IIA.

4.2. CESE Y MODIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES

11. La LAA afronta dos aspectos de aplicación a todas las actividades sujetas a la misma, ya requieran AAI, AAU, LAC o COM. Por una parte, el cese de la actividad y el cierre de las instalaciones. A esta cuestión se le añade, en el supuesto de la AAI, AAU y LAC, la de informar del inicio de la actividad, lo que tiene importancia de cara a la ejecución de los proyectos correspondientes, en particular aquellos sujetos a EIA. Esta información tiene una naturaleza mixta de comunicación y de declaración responsable, ya que se debe explicitar el compromiso, por otra parte lógico, de mantener el cumplimiento de las condiciones impuestas.⁴⁴ A esto se le une el certificado suscrito por una persona “técnica competente” que acredite que las instalaciones se ajustan al proyecto aprobado y que se ha cumplido con el condicionado del instrumento de ordenación correspondiente.⁴⁵ La duda que plantea la LAA es la posible

⁴⁰ Art. 37.1 LAA.

⁴¹ Art. 19.4 LAA.

⁴² Arts. 44, 55 y 59 LAA, respectivamente. Este aspecto ya lo destacó MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 222. En el caso de la comunicación, con todo, no se está ante un título habilitante que necesariamente sea previo a la realización de una actividad.

⁴³ Art. 58.1 LAA

⁴⁴ Arts. 48.1 y 54.1 LAA, respectivamente.

⁴⁵ Art. 48.3 LAA, aplicable a AAI y AAU; art. 54.1 y 3, respectivamente, aplicable a la LAC.

responsabilidad derivada de los errores del certificado. La LAA hace responsables solidarios al promotor de la actividad de que se trate y a las personas autoras de los proyectos y documentación técnica,⁴⁶ lo que eventualmente incluiría al certificado antes mencionado.

12. El cese temporal o definitivo o cierre de las instalaciones debe comunicarse a la Administración autorizante detallando las medidas tomadas o que se prevea tomar y su secuencia temporal, al objeto de evitar cualquier riesgo de contaminación. Este tipo de cierre es voluntario y no guarda relación con las suspensiones y cierres que se prevén en otras secciones de la LAA.⁴⁷ Dejando de lado esta cuestión ahora, la LAA omite determinar qué puede entenderse como cese temporal o cierre, aunque sí avanza una definición de cese definitivo. Este se vincula al transcurso de un año sin desarrollarse la actividad y sin que medie comunicación fehaciente de la persona titular de la misma a la Administración autorizante en la que se expongan justificadamente los motivos de dicha situación. El empleo de la copulativa (“y”) plantea la duda de si para que pueda producirse tal cese definitivo haya de concurrir también la ausencia completa de comunicación.

13. La otra cuestión que se regula de manera conjunta para todos los regímenes de intervención es la “modificación” de las actividades.⁴⁸ Esta noción tiene dos acepciones en la LAA, dependiendo de que se trate de una sustancial o no.⁴⁹ La LAA impone el deber de comunicar al órgano competente autorizante⁵⁰ cualquier modificación que pueda tener consecuencias para el medio ambiente y que afecte a las características, a los procesos productivos, al funcionamiento o a su extensión. La conjunción copulativa implica que ambas condiciones concurren para la notificación de la modificación. En el caso de las comunicaciones se exige la notificación de “cualquier modificación que afecte a las características, procesos productivos, al funcionamiento o a la extensión de la actividad”,⁵¹ por tanto sin vinculación aparente con el medio ambiente. No obstante, en este caso concreto de las comunicaciones la LAA ofrece la opción de utilizar los criterios del art. 30 LAA.

14. Dejando de lado lo anterior, el art. 30 LAA admite un umbral, la *inexistencia* de consecuencias ambientales, que no exige, en principio, su comunicación a la

⁴⁶ Art. 26.1 LAA:

⁴⁷ Art. 99; art. 100.7; art. 109.c) LAA.

⁴⁸ Art. 30 LAA. Esta no es la única norma, caso del art. 59, que llega a incluir la “transmisión”.

⁴⁹ Art. 2.o) y p) LAA, respectivamente.

⁵⁰ Téngase en cuenta que bajo el régimen de comunicación no hay tal autorización, aunque la actividad de que se trate pueda estar sujeta a EIA o a otros títulos de intervención; art. 57 LAA.

⁵¹ Art. 59.1 LAA.

Administración autorizante, ya que la definición de modificación “no sustancial” hace referencia directa a posibles consecuencias en el medio ambiente (y también a la seguridad y a la salud de las personas, menciones estas ausentes en el art. 30.1 LAA). Por lo demás, la LAA sigue el esquema de la normativa de control integrado de la contaminación, imponiendo la obligación de comunicar las modificaciones no sustanciales, y dejando en manos del mero transcurso de treinta días la posibilidad de que se lleve a cabo si no media respuesta expresa de la Administración autorizante. Esta opción no es posible en el supuesto de las sustanciales, que requieren, para poder ejecutarse, de una decisión expresa o de una nueva comunicación.⁵² La vertiente procedimental de las modificaciones sustanciales se regula tanto para la AAI como la AAU, pero fuera de las previsiones generales aplicables a todos los instrumentos de ordenación. La LAA habilita a los municipios para que puedan desarrollar, vía ordenanza, procedimientos para la tramitación de las modificaciones sustanciales o no sustanciales de LAC.⁵³

4.3. CAPACIDAD TÉCNICA SUFICIENTE

15. Siguiendo la estela, progresivamente más estricta, de la UE plasmada en la Directiva 2014/52,⁵⁴ la LAA incluye ahora una referencia sobre la capacidad técnica de las personas que realicen los proyectos, documentación técnica, estudios y documentos ambientales. La LAA exige la capacidad técnica suficiente “de conformidad con las normas sobre cualificaciones profesionales”.⁵⁵ Alguna precisión mayor se puede obtener del requisito de indicar la titulación de tales personas y, “en su caso, la profesión regulada”. El lenguaje omnicomprendivo de la LAA abarca necesariamente a aquellas personas que, en una Administración, se encarguen de tales documentos, ya que estas pueden ser promotoras de los mismos.⁵⁶ Aunque la LAA no cite a los planes, hay que entender que también es aplicable a estos.

⁵² Art. 30.3 LAA. Los procedimientos relativos a la modificación se regulan en los arts. 45 (modificación sustancial de AAI), que se remite a la legislación estatal básica, 46 (modificación sustancial de AAU) y 47 (modificación no sustancial de AAU)

⁵³ Art. 49.4 LAA.

⁵⁴ El preámbulo de la Directiva (apt. 33) indica que “[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”.

⁵⁵ Art. 26.1 LAA.

⁵⁶ De hecho, en el caso concreto de la EIA, la Directiva 2014/52 exige la autoridad competente debe garantizar que dispone de conocimientos o que, de ser necesario, tiene acceso a dichos conocimientos, para examinar el informe de evaluación de impacto ambiental.

5. DISPOSICIONES COMUNES A LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA Y AUTORIZACIÓN AMBIENTAL ÚNICA

5.1. DISPOSICIONES COMUNES

16. La AAI y la AAU comparten una serie de disposiciones en la LAA,⁵⁷ a pesar de que ambas se refieran a diferentes actividades recogidas en los Anexos I.A y B, respectivamente. De las distintas normas aplicables se van a destacar algunas de ellas. La primera es la relativa a la información pública. La LAA establece un plazo de 30 días “al objeto de que puedan presentarse alegaciones”.⁵⁸ Sin embargo, la LAA omite hacer referencia expresa a que dicho trámite se lleve a cabo en el procedimiento de autorización en la que estén “abiertas todas las opciones” relativas a la determinación del contenido, la extensión y la definición de la actividad de que se trate. Esta es una obligación derivada de la legislación de impacto ambiental,⁵⁹ al que también estarán sujetas las instalaciones que requieren de una AAI o AAU. Por ello, hubiera sido conveniente añadir una disposición expresa sobre la participación ambiental, en línea con el Convenio de Aarhus,⁶⁰ a pesar de que la LAA incluya un derecho “[a] participar (...) en las decisiones para la protección del medio ambiente”.⁶¹

17. La LAA establece un plazo común para dictar la resolución de AAI y AAU (seis meses). En consonancia con lo que dispone la Ley 39/2015 (LPAC), hay que entender que tal lapso se refiere tanto a la resolución como a su notificación.⁶² La previsión de la desestimación, en el supuesto de no resolverse en plazo, es consecuente con la normativa europea,⁶³ y también con la propia

⁵⁷ Arts. 33-48, aunque téngase en cuenta que algunas normas solo son aplicables bien a la AAI (art. 45) o AAU (art. 46).

⁵⁸ Art. 36.1 LAA.

⁵⁹ Art. 36.1 (segundo párrafo) LEA. La normativa de control integrado de la contaminación, art. 16, omite tal referencia. Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

⁶⁰ Art. 6.4. Véase el art. 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁶¹ Art. 5.b) LAA.

⁶² Art. 21.1 LPAC.

⁶³ Con fundamento en la jurisprudencia del TJUE. Asunto C-230/00, *Comisión v. Bélgica*, ECLI:EU:C:2001:341.

LPAC.⁶⁴ La vigencia de estas autorizaciones es indefinida, pero quedan sujetas a la denominada “cláusula de progreso” que la LAA vincula a las denominadas mejores técnicas disponibles derivadas del control integrado de la contaminación.⁶⁵ Con todo, en el caso de la AAI es aplicable la previsión de su revisión en el plazo de cuatro años desde de que se publiquen las conclusiones sobre estas técnicas.⁶⁶ La LAA prevé también la “revisión de oficio” de AAI y AAU.⁶⁷ Aparte de las posibles revisiones, que resultan lógicas, en la medida en que tienen por objeto actividades de *tracto continuo*, la LAA añade que no dan lugar a indemnización, siguiendo la estela de la LMA.⁶⁸

5.2. LA INCIDENCIA DE LA AAI Y AAU EN LA LAC. EL CASO DEL INFORME SANITARIO

18. Otro aspecto a destacar es que, en el caso de la AAI y AAU, sus respectivos procedimientos sustituyen “*en todos sus trámites* al procedimiento de licencia de actividad clasificada”.⁶⁹ Esta sustitución no constituye la única incidencia de la Administración autonómica o de los órganos forales sobre los municipios, toda vez que, como ya se ha indicado, en el supuesto de los procedimientos de EIA, tanto la DIA como el IIA deben ser previos y gozan de efectos vinculantes sobre la autoridad municipal.⁷⁰ Con todo, tanto en el procedimiento de AAI como de AAU, el municipio debe emitir un informe preceptivo, pero no vinculante, “sobre aquellas cuestiones propias de competencia municipal”, aunque este abarca, entre otras cuestiones, la compatibilidad urbanística de la actividad, ya previsto en el procedimiento de LAC,⁷¹ y también en el de la AAI y AAU.⁷²

⁶⁴ Art. 24.1 (segundo párrafo) LPAC.

⁶⁵ Art. 44.1 LAA. Sobre estas véase REVUELTA PÉREZ, I., “Mejores técnicas disponibles”: Un singular sistema de regulación ambiental”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, 2019, pp. 1-34.

⁶⁶ Directiva 75/2010, art. 21.3; art. 26.2 del Texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.

⁶⁷ A pesar de su título, no tiene que ver con la prevista en el art. 106 LPAC.

⁶⁸ La LMA solo se refería a esta cuestión en el caso de la LAC, art. 59.bis.3: “Las licencias podrán ser modificadas de oficio cuando se produzca la entrada en vigor de nueva normativa sectorial o cuando se acredite la insuficiencia de las medidas correctoras implantadas en relación con la afección que se puede causar al medio ambiente, a las personas o sus bienes. Esta modificación no dará derecho a indemnización alguna”. En el contexto de la UE, véase en particular el asunto C-238/20, «*Satiñi-S*» *SLA*, ECLI:EU:C:2022:57.

⁶⁹ Art. 37.1 LAA, cursiva añadida.

⁷⁰ Art. 23.b) LAA.

⁷¹ Art. 51.1 LAA.

⁷² Art. 34.8.b) LAA.

19. Ahora bien, a LAA resulta confusa acerca de la absorción de la LAC en el supuesto de otorgarse AAI y AAU.⁷³ Así como es claro que el procedimiento de estas sustituye al de LAC, hay que acudir a diversas disposiciones de la LAA y a la memoria que acompañó al anteproyecto de ley para verificar que, en efecto, aquellas autorizaciones sustituyen a esta. Así, la definición de LAC señala que se trata de “cualquier actividad de titularidad pública o privada susceptible de originar daños al medio ambiente, a las personas o a sus bienes, generar riesgos de producir tales daños o causar molestias a las personas *y que no estén sujetas a autorización ambiental integrada ni a autorización ambiental única*”.⁷⁴ Por su parte, el Anexo I.C (Actividades e instalaciones sometidas a licencia de actividad clasificada) indica que “[s]iempre que se trate de actividades no incluidas en los apartados A y B de este Anexo I [referidos a AAI y AAU], se someterán a licencia municipal de actividad clasificada las siguientes actividades e instalaciones”. Por su parte, la memoria del anteproyecto de ley afirmó que “existe un grupo de actividades (las sujetas a AAI y AAU) *que escapan* al ámbito de actuación de los ayuntamientos vascos al no precisar de la obtención de una posterior licencia de actividad clasificada”.⁷⁵

20. También es reseñable que la LAA haya incluido en el procedimiento de AAI y AAU el “informe sanitario”, que la LMA ubicaba en el procedimiento de LAC,⁷⁶ y que se sigue manteniendo para esta, incluida su naturaleza preceptiva y vinculante.⁷⁷ Por tanto, este informe puede marcar la pauta de la finalización normal del procedimiento. Sin embargo, la regulación de la LAA, al igual que la LMA, refleja un evidente laconismo. En efecto, nada se dice sobre quién debe dictarlo y, sobre todo, acerca de su contenido, teniendo en cuenta la preeminencia que se otorga a la vertiente sanitaria. Además, la “regulación” de tales informes seguiría residenciándose en un ya criticado Decreto 8/1988, de 26 de enero, por el que se modifica parcialmente el procedimiento para la tramitación de los informes sanitarios de los expedientes de Actividades

⁷³ Las autorizaciones “absorbidas” se mencionan en los arts. 31.2 (AAI) y 32.2 (AAU) LAA, respectivamente.

⁷⁴ Art. 2.d) LAA, cursiva añadida.

⁷⁵ Disponible en: [Memoria sucinta del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Administración Ambiental de Euskadi. Fase de instrucción, tras audiencia, información pública y participación, consulta a otras administraciones, informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi \(CGLE\), del Consejo Económico y Social Vasco \(CES\) y de la Oficina de Control Económico \(OCE\) del Departamento de Hacienda y Economía.](#), p. 22, cursiva añadida.

⁷⁶ Art. 58.2 LMA.

⁷⁷ Art. 39.1 LAA.

Molestas Insalubres, Nocivas y Peligrosas,⁷⁸ que lo atribuye a Osakidetza,⁷⁹ que no añade un contenido determinado. Todo ello lleva a la conclusión de que la referencia al informe sanitario responde a una inercia que ciertamente habría merecido una mejor atención. Esto es así por la exigencia de incluir, en las solicitudes de AAI y AAU y, sobre todo, en los estudios de impacto ambiental, un análisis sobre la afección al aire, aguas y suelo y, “[e]n su caso, documentación que la persona interesada presenta ante la Administración pública competente para el control de las actividades con repercusión en la seguridad, salud de las personas o el medio ambiente de conformidad con la normativa que resulte de aplicación”.⁸⁰ Sin embargo, el contenido mínimo de la AAI y AAU carece de una mención expresa a la salud.⁸¹

21. La referencia al informe sanitario plantea también una cuestión competencial. Por una parte, los municipios tienen atribuida, en virtud de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la protección de la salubridad pública. Por otra, la LILE califica como “propia” de los municipios la “[p]romoción, *gestión*, defensa y protección de la salud pública”,⁸² lo que apunta a que, en su caso, la emisión del informe sanitario correspondería a estos. Hay que tener en cuenta que la LILE establece una salvaguardia respecto de estas competencias propias, por la que cualquier limitación de tales facultades reservadas a los municipios “deberá ser motivada adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada normativamente de forma expresa”.⁸³ El laconismo de la LAA sobre el informe sanitario no parece que haya satisfecho lo previsto anteriormente en la LILE. Por último, tampoco cabe olvidar que la Ley 14/1986 de 25 de abril, General de Sanidad, pormenoriza las competencias de los jefes locales de sanidad, atribuyéndoles, entre otros aspectos, el control sanitario de industrias, actividades, servicios, transportes, ruidos y vibraciones.⁸⁴

⁷⁸ Este es su título oficial. ARZÚA ARRUGAETA, Agustín, “Comentario crítico al Decreto del Gobierno Vasco 8/88, de 26 de enero, en materia de actividades clasificadas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 24, 1989, pp. 21-42.

⁷⁹ Art. 1.

⁸⁰ Art. 34.2 LAA. El art. 42.e), relativo a los valores límite de emisión hace alusión a “[l]a incidencia de las emisiones en la salud humana potencialmente afectada y en las condiciones generales de la sanidad animal y vegetal”.

⁸¹ Art. 43 LAA.

⁸² Art. 17.1.10) LILE, cursiva añadida.

⁸³ Art. 17.2 LILE.

⁸⁴ Art. 42.

6. LA LICENCIA DE ACTIVIDAD Y COMUNICACIÓN PREVIA

6.1. LA LAC

22. Aparte de los anteriores comentarios, la licencia de actividad (LAC) ha sufrido algunas modificaciones con respecto a la regulación que se contenía en la LMA, tanto en lo relativo a las actividades sujetas, aunque en menor grado, como en relación con los requisitos procedimentales y competenciales. La LAA mantiene el grueso de actividades sujetas, aunque algunas desaparecen de este requisito⁸⁵ y otras se han añadido.⁸⁶ En todo caso, se incluye, como ya sucedía con la LMA, una cláusula de cierre que incluye “[o]tras actividades que, de conformidad con de esta ley, puedan tener *efectos análogos* sobre la salud y el medio ambiente”.⁸⁷ La analogía hay que entenderla con respecto a las actividades que ahora enumera el Anexo I.C LAA. Por otra parte, la LAC sigue siendo previa, en particular, a las licencias de obras.⁸⁸

23. La LAA modifica lo dispuesto en la LTH, que atribuía a los Territorios Históricos las facultades de “calificación, señalización de medidas correctoras, inspección y sanción en relación con Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que pudieran establecerse, en suelo urbano residencial, siempre que no afectase a más de un Territorio Histórico o Ente Público extracomunitario, y sin perjuicio de las competencias atribuidas a los Entes municipales. La nueva redacción de esta norma ya no hace mención de las facultades de calificación, ni tampoco del suelo urbano residencial, ni de la inspección o sanción. La calificación, que ahora depende de los municipios, implica la determinación de si una actividad se debe sujetar a LAC, en particular a la luz de lo dispuesto en el Anexo I.C.19) (“efectos análogos”).

24. Sin embargo, el denominado “informe de medidas correctoras” recibe mayor detalle en comparación con la LMA.⁸⁹ La LAA establece una divisoria a partir de los 10.000 habitantes. Por debajo de esta cifra el informe es preceptivo

⁸⁵ Caso de las instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos, Anexo II.10 LMA, o los crematorios, Anexo II.19 LMA.

⁸⁶ Caso de los centros de culto con una capacidad o aforo igual o superior a 300 personas, Anexo I.C.16. Sin embargo, téngase en cuenta la Disposición adicional decimoséptima (*Apertura de lugares de culto*) de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y la STC 54/2017.

⁸⁷ *Cursiva añadida.*

⁸⁸ Art. 19.4 LAA; art. 6.1. LMA.

⁸⁹ La emisión de este informe podía ser objeto de delegación, de acuerdo con el art. 62 LMA.

(y vinculante), debiendo ser solicitado por el municipio al órgano ambiental de la diputación foral de que se trate. Si se supera el anterior umbral, la solicitud del informe es potestativa, por lo que quedaría en manos del municipio la fijación de las medidas correspondientes.⁹⁰ No obstante, si la actividad de que se trate está sujeta a EIA, el informe queda suplido por la DIA o IIA que, no se olvide, son vinculantes. La LAA señala que el contenido del informe es incluir medidas “protectoras” y “correctoras”. La indeterminación de estos conceptos, a pesar de las definiciones del Anexo II.G,⁹¹ ofrece un margen de apreciación a los municipios que, en todo caso, deberá ser acorde o proporcionado a la actividad de que se trate y a los efectos que previsiblemente se deriven de la misma. Aunque en el caso de los municipios de menos de 10.000 habitantes se indique que tales medidas tienen por objeto “compatibilizar la actividad *con el entorno*”, expresión ausente si se supera esa cifra, no es sostenible que las medidas en cuestión puedan quedar limitadas a los aspectos más aparentes (v.g., paisajísticos) ya que la noción “de medio sobre el que se emplace” la actividad,⁹² resulta lo suficientemente amplia como para abarcar aspectos atinentes, entre otros, a la salud de las personas (v.g., evitación del ruido).⁹³

25. Cabe destacar la ampliación del plazo de información pública, que es de un mes, frente a los 15 días anteriores, y el mantenimiento del denominado “informe sanitario”,⁹⁴ ya reseñado. Desaparece, sin embargo, el trámite de notificación a los vecinos inmediatos al lugar donde se vaya a emplazar una actividad,⁹⁵ sustituyéndolo por la publicación en el boletín oficial correspondiente y en la sede electrónica y el dictado de edictos municipales por parte del órgano competente para otorgar la autorización licencia. Por último, hay que señalar que la Ley reduce en dos meses el plazo de resolución (y notificación) de la LAC, pasando de seis a cuatro meses, entendiéndose, en consonancia con la LPAC,⁹⁶ desestimada la solicitud en el caso de que no se dicte una resolución expresa, a diferencia de la previsión de la LMA.⁹⁷

⁹⁰ Art. 2.2 LAA.

⁹¹ Anexo II.G.j) y k).

⁹² Art. 50.1 LAA.

⁹³ Véase el art. 6.b) LAA.

⁹⁴ Art. 51.2 LAA.

⁹⁵ Art. 58.1 LMA.

⁹⁶ Art. 24.1 (segundo párrafo) LPAC.

⁹⁷ Art. 60 LMA: “Transcurridos seis meses desde que se presentó formalmente la solicitud de licencia ante el Ayuntamiento sin haberse emitido resolución expresa por el órgano decisorio, y no mediando paralización del procedimiento imputable al solicitante, se entenderá otorgada la licencia en los términos del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo en aquellos casos en que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma u órgano foral competente hubiere notificado su informe desfavorable y se hallase éste pendiente de ejecución por parte del respectivo Ayuntamiento”.

6.2. LA COMUNICACIÓN PREVIA

26. La comunicación previa no experimenta grandes novedades en la LAA. Abarca las actividades que ahora se incluyen en el Anexo I.D, que tiene ligeros añadidos y alguna omisión.⁹⁸ Por lo demás, se mantiene el criterio de que es preciso contar con las preceptivas licencias urbanísticas, autorizaciones, comunicaciones o inscripción en los registros sectoriales que procedan.⁹⁹ No obstante, debido a los requisitos de EIA, pudiera ser posible que la comunicación tenga lugar una vez que se haya dictado la correspondiente DIA o el IIA. Como ya se ha indicado, las prescripciones de estos dos informes resultan vinculantes para la actividad que deba ser comunicada.

7. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

7.1. COMPETENCIAS EN MATERIA DE EIA

27. La LAA no modifica el esquema general sobre las competencias ejecutivas en materia de EIA que recogía la LMA. De esta manera, corresponde al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma la emisión de las declaraciones e informes con los que concluyen los procedimientos de EIA (DIA e IIA), sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Administración General del Estado por la normativa básica. Esta es la competencia general y, asimismo, la cláusula de cierre del sistema. Cuando la competencia sustantiva para la aprobación definitiva o para la autorización del plan, programa o proyecto, corresponda a los órganos forales son estos también competentes respecto de la EIA. La excepción se plantea cuando el plan, programa o proyecto “supere o afecte” al ámbito territorial de más de un territorio histórico. Al igual que la LMA, la LAA no aporta ningún criterio para la determinación de tal superación o afección, que se ha de entender ambiental y no meramente territorial, y, sobre todo, qué Administración ha de precisar tales aspectos y a través de que procedimiento. Tal indefinición puede suscitar eventualmente un conflicto entre un Territorio Histórico y la Administración de la Comunidad Autónoma que, planteado sobre el criterio de la competencia, podría terminar residenciado en la Comisión Arbitral.¹⁰⁰

⁹⁸ Anexo I.D.5 y 9, respectivamente.

⁹⁹ Art. 57.1 LAA.

¹⁰⁰ Ley 13/1994, art. 58.

28. La determinación del órgano *ambiental* foral no queda tan clara como en el caso de la Comunidad Autónoma. En efecto, la LAA señala que la competencia reconocida a este órgano ambiental “queda atribuida a estos últimos” (los forales) sin mayor especificación, por lo que habrá que acudir a las correspondientes disposiciones orgánicas. La LAA también atribuye a los órganos forales las competencias en materia de EIA cuando lo sean igualmente “*para controlar* la actividad de los proyectos sujetos a declaración responsable o comunicación previa”.¹⁰¹ Esta locución plantea algunas consideraciones.

- a) La primera de ellas es que solo se refiere a las declaraciones responsables o comunicaciones previas. Así como en este segundo caso no se suscitan dudas, sí surgen en el supuesto de las primeras, ya que la LAA no las contempla expresamente como mecanismos de ordenación. En efecto, la denominación del Capítulo V del Título IV es “Comunicación previa de actividad clasificada”. Ciertamente, las declaraciones responsables están previstas en varias disposiciones, pero sobre todo a los efectos de que las personas titulares de los correspondientes títulos habilitantes manifiesten que han cumplido con sus condiciones.¹⁰² Ahora bien, es posible entender que la LAA asimila la comunicación con la declaración responsable, ya que ambas aparecen citadas de manera conjunta en aquellas normas que tienen que ver con la vertiente “autorizante”.¹⁰³ Esto es apreciable, entre otras, en las definiciones de “órgano sustantivo” y de “procedimiento sustantivo”,¹⁰⁴ o en el supuesto de la obligación de informar de la transmisión de las habilitaciones legales ambientales para el desarrollo de actividades al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma en el caso, entre otros, “de aquellas otras actividades e instalaciones sujetas a comunicación o declaración responsable”.¹⁰⁵
- b) Ahora bien, la LAA no aclara el significado de la expresión “para controlar la actividad”, que aparece en la definición de “órgano sustantivo”¹⁰⁶ y en las disposiciones competenciales sobre la EIA y si tal control ha de ser *ex ante* o *ex post*. La LAA atribuye expresamente al ayuntamiento receptor de la comunicación la comprobación, vigilancia, inspección y sanción de las actividades sometidas a esta. Además, si se acude a las normas sobre inspección se puede apreciar que la LAA

¹⁰¹ Art. 62.2 LAA, cursiva añadida.

¹⁰² Art. 48.1 LAA; art. 54.1 y 2 LAA.

¹⁰³ Como es sabido, ni la declaración responsable ni la comunicación son asimilables a las autorizaciones, en particular, al tratarse de actos de las personas interesadas

¹⁰⁴ Anexo II.G.) y t) LAA.

¹⁰⁵ Art. 25.e) LAA

¹⁰⁶ Art. 62.2 y Anexo I.G.q) LAA.

meramente se remite a las competencias de cada Administración (“en sus respectivos ámbitos competenciales”).¹⁰⁷ Estas circunstancias ponen en duda qué quiere decir la LAA con la expresión de “controlar la actividad”.

29. En el caso de la LAC la situación resulta distinta. Si el órgano foral es el competente para conceder la autorización “sustantiva” de la actividad de que se trate, la EIA también corresponde a la competencia foral. Hay que tener en cuenta que la LAA contempla a la LAC como una autorización ambiental, por lo que será otra, de naturaleza sustantiva (“la que motiva el sometimiento del proyecto a evaluación ambiental”), la que marque la pauta de qué Administración ha de llevar a cabo la EIA. Con todo, a pesar de que la LAC sigue en manos de los ayuntamientos, estos quedan mediatizados de manera evidente, puesto que, como ya se ha indicado, el procedimiento de AAI y AAU sustituye “en todos sus trámites” al procedimiento de LAC,¹⁰⁸ y, además, la DIA e IIA vinculan a aquellos.¹⁰⁹

7.2. NORMAS COMUNES EN MATERIA DE EIA

7.2.1. Obligación de evaluación, procedimientos y registro de personas interesadas

30. De las disposiciones comunes en materia de EIA hay que destacar algunos aspectos que no resultan controvertidos, a diferencia de algún otro que sí lo es.¹¹⁰ Por una parte, la LAA se remite a la obligación general derivada de la normativa de la UE, por la que aquellos planes o proyectos que presenten

¹⁰⁷ Art. 91.2 LAA.

¹⁰⁸ Art. 37.1 LAA, cursiva añadida.

¹⁰⁹ Art. 23.b) (segunda frase) LAA.

¹¹⁰ Sobre EIA, véase 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](#)”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2017, núm. 25, p. 11-50; GARCÍA URETA, Agustín, “[Un comentario sobre la Ley 9/2018, de reforma de la ley 21/2013, de evaluación ambiental](#)”, 11 de febrero de 2019, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87; RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, “La evaluación ambiental: Tipos, ámbito de aplicación e interrelación”, en RUIZ DE APODACA, Ángel, *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, Aranzadi, Cizur menor, 2015, pp. 117-212; RUÍZ DE APOCADA ESPINOSA, Ángel, “Marco jurídico de la evaluación ambiental”, en RUIZ DE APODACA, cit., pp. 29-116. SANZ RUBIALES, Iñigo, *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2021, 169-204.

efectos significativos sobre el medio ambiente se sometan a este procedimiento que, al igual que en la legislación estatal básica, se califica de “instrumental”.¹¹¹ En todo caso, se sigue un sistema de lista, enumerándose una serie de planes y proyectos en el Anexo II.A y B y II.D y E, respectivamente. La LAA también incluye la previsión de que, en el caso de los proyectos sujetos a comunicación, la EIA debe ser necesariamente previa “a que aquella *surta efectos*”,¹¹² aunque que en una norma anterior se aclara que la comunicación se presentará “tras haberse dictado” la correspondiente DIA o IIA.¹¹³ Por “evaluación ambiental”, la LAA, entiende, en línea con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, el proceso a través del cual se analizan los posibles efectos significativos de los planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente, con carácter previo a su adopción, aprobación o autorización, y se establecen medidas protectoras, correctoras y/o compensatorias, así como medidas de vigilancia y seguimiento ambiental, todo ello en orden a la protección del medio ambiente”.¹¹⁴ Así como los proyectos pueden ser públicos o privados, la LAA solo menciona los planes que se adopten por una Administración pública. Sin embargo, hay que tener en cuenta que tales planes pueden ser también de iniciativa privada, aunque su adopción se lleve a cabo finalmente por una Administración.¹¹⁵

31. Siguiendo el esquema de la Ley 21/2013, la LAA establece dos procedimientos de EIA (ya sea para planes o proyectos), a saber, la ordinaria y la simplificada. En realidad, el segundo está diseñado para determinar si es preciso llevar a cabo la primera, al presentar efectos significativos en el medio ambiente. Además, el art. 63 LAA establece la nulidad de programas y proyectos que, debiendo haber sido evaluados, no lo hayan sido. La LAA extiende la nulidad a las declaraciones o comunicaciones previas, pero siendo estos generalmente actos de particulares, y no administrativos, la consecuencia jurídica no sería la nulidad sino, en su caso, la carencia de efectos.

32. Entre las normas comunes de EIA cabe destacar lo señalado en el art. 71 LAA, relativo al registro de personas jurídicas interesadas en los procedimientos de EIA. La clave de esta norma radica en que se pretende “posibilitar la consulta efectiva” en los procedimientos de EIA. Aunque el propósito de la norma pueda ser el de optimizar las consultas, cabe poner en duda la obligatoriedad del registro, del que se hace depender aquella. En efecto, la Directiva 2011/92 (EIA de proyectos) señala que “[l]as modalidades concretas de información al

¹¹¹ Art. 60.3 LAA.

¹¹² Art. 60.2 (Segundo párrafo) LAA.

¹¹³ Art. 57.3 LAA.

¹¹⁴ Anexo II.G.g) LAA; Art. 5.1.a), Ley 21/2013.

¹¹⁵ Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo: art. 95.1 (plan parcial); art. 97.1 (plan especial); art. 93 (plan de sectorización).

público (por ejemplo, mediante la colocación de carteles en un radio determinado o la publicación de anuncios en la prensa local) y de consulta al público interesado (por ejemplo, mediante el envío de notificaciones escritas o mediante una encuesta pública) serán determinadas por los Estados miembros”.¹¹⁶ Sin embargo, esto no quiere decir que, previamente a la propia consulta, sea precisa la inclusión en un registro administrativo. En otras palabras, cuando la Directiva se refiere a las “modalidades”, está haciendo alusión a las que menciona ejemplificativamente, pero no a requisitos como una inscripción registral para llevar a cabo la consulta. La pregunta que se podría plantear es qué sucede si una persona jurídica no se inscribe ya que, siguiendo el tenor, del art. 71.2 LAA, no se posibilitaría la consulta, cuando la Directiva tiene efecto directo. Lo mismo cabe indicar, *mutatis mutandis*, respecto de la EIA de planes.¹¹⁷ Por último, hay que tener en cuenta que tanto los arts. 73 y 77 garantizan (“asegurarán”), entre otros, el trámite de consulta.

7.2.2. Naturaleza vinculante de la declaración y del informe de impacto ambiental y omisión del trámite de resolución de discrepancias

33. El aspecto controvertido en materia de EIA radica en la afirmación de la LAA de que tanto las declaraciones como los informes de impacto son vinculantes. Esta afirmación va más allá de lo que establecía la LMA, que limitaba tal vinculación a los proyectos del Anexo I.B y en el supuesto de la imposibilidad de su ejecución como consecuencia de una declaración desfavorable.¹¹⁸ La nueva regulación no establece ninguna cualificación, sino que predica la naturaleza vinculante en su totalidad. Esta previsión constituye una diferencia con la legislación estatal básica, en la medida en que esta indica que tanto las declaraciones de impacto, ya sean estratégicas o de proyectos, como los informes de impacto son preceptivos y “determinantes”.¹¹⁹ El significado jurídico de esta última locución no ha sido claro.¹²⁰ Tan es así que la Ley 39/2015 omite ya referirse a este tipo de informe,¹²¹ a diferencia de la Ley 30/1992.¹²² El Tribunal Supremo lo ha definido como aquel que, no siendo

¹¹⁶ Art. 6.5.

¹¹⁷ Véase el art. 6.5 de la Directiva 2001/42, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

¹¹⁸ Art. 47.2 LMA.

¹¹⁹ Art. 5.2.d) y e); art. 5.3.d) y e).

¹²⁰ Véase ROSA MORENO, Juan, *Régimen Jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, 1993, pp. 270-276; ALENZA GARCÍA, José, “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, en RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *supra* nota 108, pp. 386-392.

¹²¹ Arts. 22 y 80.

¹²² Art. 42.5.c).

equiparable al vinculante, sea necesario para que el órgano que ha de resolver se forme un criterio acerca de las cuestiones a dilucidar, o aquel que reviste una singular relevancia en cuanto a la configuración del contenido de la decisión, obligando al órgano competente para resolver a esmerar la motivación en caso de que su decisión se aparte de lo indicado en él.¹²³

34. En todo caso, la cuestión que hay que plantear es si el legislador de la Comunidad Autónoma puede establecer tal naturaleza vinculante o si, por el contrario, la legislación estatal básica lo impide. Para ello, hay que acudir a la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, del Estado, que establece un trámite de resolución de discrepancias entre el órgano sustantivo y el órgano ambiental sobre el contenido de las correspondientes declaraciones o informes.¹²⁴ En tal caso, debe resolver, según la Administración que haya tramitado el expediente, el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno u órgano que la comunidad autónoma determine. Tanto la naturaleza determinante como la previsión de la discrepancia, tienen como fundamento la competencia ambiental bajo el artículo 149.1.23 CE.¹²⁵ Lógicamente, siguiendo lo señalado en la LAA, no es posible que haya discrepancia, puesto que tanto la DIA como el IIA son vinculantes. El carácter absoluto de la vinculación ha llevado además a la LAA a omitir, por completo, una regulación *procedimental* de este trámite de discrepancias, labor que, según el Tribunal Constitucional ha de hacerse por las Comunidades Autónomas.¹²⁶ Como corolario de todo lo anterior se puede afirmar que lo señalado en la segunda frase de las letras a) y c), respectivamente, del art. 23 LAA es incompatible con la Ley 21/2013.

7.2.3. Exclusión incompatible con la normativa de EIA de la UE

35. Otra norma controvertida es la exclusión de la obligación de EIA (“no deberán someterse”) de los proyectos “que cuenten con alguna habilitación

¹²³ STS de 30 de diciembre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:5695, FJ. 4, con cita de la STS de 8 de marzo de 2010, ECLI:ES:TS:2010:1202.

¹²⁴ Art.

¹²⁵ STC 53/2017.

¹²⁶ STC 53/2017, FJ. 14. Apartados 2, 3 y 4 (primera frase), del art. 12 de la Ley 21/2013. Véase la Disposición final octava (apt. 3) de esta ley. Sin embargo, según la STC 53/117, “debe reputarse como básica la segunda frase del apartado cuarto, que dispone que “en tanto no se pronuncie el órgano que debe resolver la discrepancia, se considerará que la declaración ambiental estratégica, la declaración de impacto ambiental, o en su caso, el informe ambiental estratégico, o el informe de impacto ambiental mantienen su eficacia”, puesto que se trata de una disposición dirigida a tutelar el medio ambiente hasta el momento en que se hayan dirimido las controversias por el órgano competente, y que se articula como una garantía mínima que ha de aplicarse en todo el territorio, con independencia de dónde se apruebe el plan o programa o se autorice el proyecto”.

administrativa de carácter sustantivo vigente”.¹²⁷ Sin embargo, contar con un título habilitante sustantivo no es un criterio de exclusión, básicamente porque la normativa de la UE no lo recoge entre los posibles. En efecto, la Directiva 2011/92, que es la que marca la pauta en esta materia, solo permite la excepción de “todo o parte de un proyecto *específico*”,¹²⁸ y no de categorías indeterminadas de proyectos por referencia a un criterio que, como ya se ha señalado, tampoco aparece en la Directiva. La jurisprudencia del TJUE ha venido confirmando esta interpretación a lo largo de los años que han transcurrido desde la entrada en vigor de la (ya derogada) Directiva 85/337 (3 de julio de 1988).¹²⁹ La LAA recoge en términos correctos la norma de exclusión de la Directiva (“Proyectos que pueden ser excluidos de evaluación ambiental caso por caso”),¹³⁰ pero la antes mencionada resulta incompatible con aquella.

7.2.4. Adaptación a la EIA en el caso de proyectos no sujetos a la misma

36. La LAA afronta un tema que se ha planteado en la jurisprudencia del TJUE, que es el relativo a los proyectos parcial o totalmente ejecutados sin haberse sometido a la EIA. La previsión de la LAA es sin perjuicio de lo señalado en la Ley 21/2013 para el caso de las EIA en ejecución de una sentencia firme.¹³¹ Según el art. 63.2 LAA (*Nulidad de planes, programas y proyectos no evaluados*), en el caso de tales proyectos el órgano sustantivo los someterá al procedimiento de EIA pertinente en el momento en el que se ponga de manifiesto tal carencia, aplicándose las especificaciones técnicas propias de una EIA a posteriori cuando sea necesario. Esta disposición, únicamente aplicable a los proyectos, suscita algunas consideraciones. En primer lugar, constituye una infracción de la Directiva de EIA de proyectos que un proyecto que presente efectos ambientales significativos no sea evaluado.¹³² Ahora bien, el TJUE ha sostenido,

¹²⁷ Art. 60.4 LAA

¹²⁸ Art. 2.4, cursiva añadida.

¹²⁹ BORN, Charles-Hubert, “El juez europeo y la Directiva de impacto Ambiental: balance de treinta años”, en GARCÍA URETA, Agustín, (coord.), *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, 2016, pp. 9-28. GARCÍA URETA, Agustín, “Environmental Impact Assessment in the EU: More than only a Procedure?”, en PEETERS, Marjan, y ELIOANTONIO, Mariolina, *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 164-178,

¹³⁰ At. 67 LAA.

¹³¹ Disposición adicional sexta. Véase también el art. 43.1 (cuarto párrafo) de la Ley 21/2013.

¹³² 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, dentro de los límites del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, una de estas medidas particulares; asunto 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. La

aunque sin mayor explicación, 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.¹³³ Las autoridades competentes 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.¹³⁴

37. El tenor de la LAA no es discrecional, sino que impone una obligación de resultado y, habría que añadir, de revisión de todos aquellos proyectos que eventualmente se encuentren en las circunstancias del art. 63.2 LAA. Esto lleva a considerar el tenor de la Disposición transitoria segunda (*Instalaciones existentes*). Esta señala que las personas que sean titulares de AAI, LAC o hayan presentado una comunicación, se supone que antes de la entrada en vigor de la LAA,¹³⁵ siguen disfrutando de sus derechos. Ahora bien, la LAA les obliga a adaptarse a ella de acuerdo con lo que esta disposición transitoria precisa. De esta manera, se fijan determinados plazos de dos, tres, cuatro y cinco años. Este último es el lapso por defecto, aplicable a “todas las actividades e instalaciones existentes”.¹³⁶ Por lo que respecta a las actividades existentes que, en virtud del Anexo I.B) queden sometidas a AAU, deben adaptarse a la LAA en el plazo de cinco años.

38. La cuestión que suscita la disposición transitoria segunda es la de la expresión “adaptación” y su relación con lo dispuesto para la EIA, ya que lo señalado en el art. 63.2 constituye una norma que entra dentro del concepto de adaptación, si tales proyectos no se sometieron a la correspondiente EIA. La Disposición transitoria segunda añade, no obstante, una previsión por la que la adaptación se realizará por parte del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma “sin necesidad de tramitar el procedimiento previsto en esta ley en

LAA no menciona a los planes o programas. El TJUE no se ha manifestado expresamente sobre su regularización, aunque, por aplicación de su jurisprudencia, habría que llegar a un mismo resultado.

¹³³ Véase Asunto 117/17, *Comune di Castellbellino 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.

¹³⁴ Asunto C-215/06, *Comisión v. Irlanda*, ECLI:EU:C:2008:380, apt. 32.

¹³⁵ Esto no se indica expresamente en el apartado 1.

¹³⁶ Disposición transitoria segunda, apt. 5.d) LAA.

el supuesto de que la persona titular de la actividad o instalación remita una declaración responsable en la que se asegure que las condiciones con base en las cuales se emitieron sus títulos ambientales habilitantes se mantienen en términos análogos en la actualidad”.¹³⁷ Sin embargo, esta norma choca con lo establecido para la EIA, toda vez que no es posible que la determinación de si un proyecto debía sujetarse a misma quede en manos de su titular mediante tal declaración responsable. Además, lo dispuesto en el art. 63.2 LAA es de aplicación a lo señalado en el art. 60.4, que, como se ha visto, excluye de EIA a proyectos que cuenten con alguna habilitación sustantiva, ya que esta previsión es contraria a la normativa de la UE.

8. INSPECCIÓN Y CONTROL

39. Como se ha indicado en la introducción a este trabajo, la LAA presta una mayor atención a la inspección y al control ambiental, posiblemente motivada por el desgraciado suceso del vertedero de Zaldívar. Con todo, un aspecto que llama la atención es que el Título VII comience con una referencia a las entidades de colaboración ambiental y no con la propia potestad pública de inspección. Aquellas pueden ciertamente ser personas públicas,¹³⁸ pero únicamente llevan a cabo actuaciones materiales que no comporten el ejercicio de potestades públicas.¹³⁹ En todo caso, la inspección es una materia que requeriría de una mayor atención, incluso desde las instituciones de la UE, que han evitado, posiblemente por la oposición de los Estados miembros, adoptar una norma general en todas las décadas de desarrollo de la política ambiental.¹⁴⁰ Esta circunstancia también tiene su influencia en la LAA que, al afrontar una cuestión como la planificación de la inspección ambiental, ofrece unas referencias generales, a salvo de la previsión de un desarrollo reglamentario sobre la evaluación sistemática de los riesgos medioambientales”,¹⁴¹ que va a condicionar la frecuencia de las inspecciones. De ahí que se deje a cada Administración la elaboración periódica de planes de inspección.

¹³⁷ Disposición transitoria segunda, apt. 2.

¹³⁸ Art. 90 LAA.

¹³⁹ Art. 93.1 LAA.

¹⁴⁰ Véase la Recomendación 2001/331, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros. Sobre esta materia puede verse CASADO CASADO, Lucía, “Las inspecciones en materia de medio ambiente: la norma y la realidad”, en GARCÍA URETA, Agustín (dir.) y BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen, *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI/New perspectives on environmental law in the 21st century*, Marcial, Pons, pp.43-75. GARCÍA URETA, Agustín, “[Potestad inspectora y medio ambiente: derecho de la Unión Europea y algunos datos sobre las Comunidades Autónomas](#)”, 1 de febrero de 2016, Actualidad Jurídica Ambiental, n. 54.

¹⁴¹ Art. 95.3 LAA

40. Aparte de lo anterior, la inspección corresponde a las administraciones, “en sus respectivas competencias”. La LAA añade ahora una referencia expresa a la Ertzaintza, en coordinación con el personal al servicio de las administraciones públicas (en general) y con la policía local, para velar por el cumplimiento de la normativa ambiental. Esta mención suscita el posible terreno que pueda tener el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil, tema controvertido en los últimos años, a la luz de la atribución recogida en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: “Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza”.¹⁴² Para dar una respuesta a este interrogante, en junio de 2021 la junta de seguridad, que reúne a los gobiernos central y vasco, decidió otorgar prioridad a las investigaciones de la Ertzaintza.¹⁴³

41. La LAA plantea una duda respecto del deber de colaboración en materia de inspección. Por una parte, señala que este se extiende a todo el personal que realice “actuaciones de inspección ambiental”, remitiéndose a estos efectos a lo que dispone el art. 93. Este dice: “Las labores de control, vigilancia e *inspección ambiental* se realizarán directamente por el personal al servicio de las administraciones públicas que sea designado a tal efecto. Las *actuaciones materiales* de inspección que no estén reservadas a funcionarios públicos por entrañar el ejercicio de potestades públicas o por otras circunstancias podrán encomendarse a entidades de colaboración ambiental debidamente registradas para su realización en nombre de las administraciones públicas”.¹⁴⁴ La cuestión radica en si la noción de “actuaciones de inspección ambiental” es diferente de las “actuaciones materiales de inspección”, que pueden llevar a cabo las entidades colaboradoras, a salvo de las reservadas a funcionarios públicos. Una interpretación amplia de actuaciones de inspección ambiental englobaría necesariamente a las de naturaleza “material”, por lo que tal deber de cooperación se extendería a las entidades colaboración.

42. La publicidad de la inspección recibe dos referencias en la LAA. De manera general, se exige que tanto los planes como los programas y sus evaluaciones y los resultados de las actuaciones de inspección de actividades sujetas a AAI y AAU deben ponerse a disposición del público, “de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley y la legislación sobre el derecho de acceso a la información en

¹⁴² Art. 12.1.B).e).

¹⁴³ Disponible en: [Grande-Marlaska y Erkoreka acuerdan reforzar la colaboración en la lucha contra la violencia machista](#) (último acceso, 7 de febrero de 2022).

¹⁴⁴ Cursiva añadida.

materia de medio ambiente”.¹⁴⁵ La segunda referencia a la que hay que acudir sobre esta materia señala que “[c]uando así lo exija la normativa sectorial correspondiente y de acuerdo, en todo caso, con lo establecido en la normativa sobre acceso del público a la información medioambiental, las administraciones públicas pondrán a disposición de la ciudadanía por medios electrónicos los informes relativos a las inspecciones realizadas en el plazo de cuatro meses a partir de la visita”. Como se puede observar, la LAA se remite, en última, pero sustantiva instancia, a lo que establece la normativa de acceso a la información. La puesta a disposición por medios electrónicos no evita, por tanto, que la normativa de acceso sea aplicable, en particular respecto de las actas de inspección.¹⁴⁶

9. RESTAURACIÓN Y RESPONSABILIDAD

9.1. LEGALIZACIÓN POR CARECER DE TÍTULO HABILITANTE O DE COMUNICACIÓN

43. La regulación de la restauración ambiental constituye otra novedad en la LAA, aunque no en la legislación general tras la adopción de la Directiva 2004/35, a pesar del escaso recorrido que ha tenido esta norma hasta la fecha. La LAA exige un análisis detenido de los supuestos contemplados. En primer lugar, parte de la posibilidad de legalizar una actividad que se encuentre en funcionamiento sin autorización, licencia o sin haber realizado la oportuna comunicación. La LAA se está refiriendo a aquellos títulos u obligaciones preceptivos que ella contempla. La pauta de la que parte la Ley es la de la posible legalización. Aunque este concepto no se define, pasa porque se obtenga el correspondiente título, previa sujeción al procedimiento de que se trate, o que se remita la obligada comunicación. Para ello, se debe “solicitar” en el plazo de un mes, “salvo casos excepcionales debidamente justificados”.¹⁴⁷ Este último inciso puede ser poco comprensible cuando se está hablando de actividades sin título. En otras palabras, situarse extramuros del sistema de ordenación de las actividades no debería proporcionar un plazo extra para solicitar la legalización. Por otra parte, en el supuesto de comunicación habrá que entender que la “solicitud” se traduce, en realidad, en su remisión. En tercer lugar, la LAA no determina el *dies a quo* para la solicitud de que se trate, lo que, en principio, deja en manos del titular de la actividad la iniciativa para ello, aunque puede tener

¹⁴⁵ Art. 96 LAA.

¹⁴⁶ Véase la STS de 17 de febrero de 2004, ECLI:ES:TS:2004:1007.

¹⁴⁷ Art. 97.1.a) LAA.

lógicamente su repercusión en el caso del ejercicio de la potestad sancionadora y el inicio del cómputo de prescripción de la correspondiente infracción, sobre todo si esta se califica de continuada o clandestina.¹⁴⁸ La LAA también contempla la imposibilidad de legalización “por incumplimiento de la normativa vigente aplicable”. Esta referencia tendría, en principio, por objeto las disposiciones ambientales, debido al objeto de la LAA, y no otras (v.g., urbanísticas o, en general, sectoriales), lo que suscita cómo se determina que una actividad es legalizable o no, ya que no siempre se podrá concluir esta circunstancia de manera apriorística en vista de la ya profusa normativa.

9.2. SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN FASE DE CONSTRUCCIÓN O EXPLOTACIÓN

44. Con la legalización de las actividades no termina la regulación a examinar, ya que la LAA distingue también el caso de aquellas que se encuentren en fase de construcción o explotación, total o parcialmente, contemplando cuatro supuestos:

- a) Comienzo de la ejecución “del proyecto” de actividad o desarrollo de la misma sin contar con el correspondiente instrumento de intervención ambiental, sin haber realizado el trámite de comunicación previa de actividad o sin haber sustanciado el preceptivo procedimiento de EIA. A diferencia del supuesto que se ha examinado en el epígrafe anterior, la LAA añade el inicio de la ejecución de una actividad previamente a su puesta en marcha y la ausencia de EIA.
- b) Inexactitud u ocultación de datos esenciales, su falseamiento o manipulación maliciosa en el procedimiento de intervención o EIA que corresponda.
- c) Incumplimiento de las condiciones ambientales impuestas en el correspondiente instrumento de intervención o EIA o de las condiciones notificadas en la comunicación previa de actividad clasificada.

¹⁴⁸ Véase el art. 107.3 LAA para el supuesto de las infracciones continuadas y la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, art. 22.2.

- d) Existencia de una amenaza inminente de producción de daños medioambientales o para la salud de las personas, así como de que una vez producidos puedan agravarse.¹⁴⁹

45. En estos cuatro supuestos la LAA habilita a las Administraciones competentes a adoptar medidas “preventivas y de evitación”. La ley solo define las primeras, pero a los efectos de la EIA, como las “propuestas inicialmente por el promotor o por la promotora del plan, programa o proyecto e impuestas finalmente por el órgano ambiental en orden a evitar efectos significativos sobre el medio ambiente”.¹⁵⁰ Ahora bien, puesto que la LAA está contemplado la restauración, es necesario tener en cuenta lo indicado por la Ley 26/2007, que las define como las que se adopten como respuesta a un suceso, a un acto o a una omisión que haya supuesto una amenaza inminente de daño medioambiental, en el sentido que da a esta la ley a esta expresión,¹⁵¹ con objeto de impedir su producción o reducir al máximo dicho daño.¹⁵² Por lo que se refiere a las medidas de evitación habrá que entender que son las relativas a posibles nuevos daños, en el sentido de la Ley 26/2007, esto es, aquellas que, ya producido un daño medioambiental, tengan por finalidad limitar o impedir mayores daños, controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño, o haciendo frente a ellos de cualquier otra manera.¹⁵³

46. Aparte de las anteriores medidas, la LAA también incluye la paralización de las actividades de que se trate o la suspensión del suministro de agua o de energía¹⁵⁴ y las que se puedan adoptar en el contexto de la Ley 2/1998, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La LAA también contempla la vertiente procedimental en tres casos: 1) la legalización o clausura de actividades o instalaciones, incluida la reposición de la situación alterada, 2) la imposición de medidas correctoras en el caso de incumplimientos o deficiencias y 3) la suspensión de actividades.¹⁵⁵ Ahora bien, a pesar de diseñar tal procedimiento, con la debida audiencia, o sin ella en el caso de urgencia inaplazable,¹⁵⁶ la LAA se remite al correspondiente procedimiento sancionador. De hecho, la posibilidad de suspensión de actividades puede llevarse a cabo con carácter

¹⁴⁹ Art. 99 LAA.

¹⁵⁰ Anexo II.G.j) LAA.

¹⁵¹ Art. 2.3.

¹⁵² Art. 2.14.

¹⁵³ Art. 2.15.

¹⁵⁴ Art. 100.7 LAA.

¹⁵⁵ Art. 100 LAA.

¹⁵⁶ Arts. 100.5 y 113.3 LAA, respectivamente.

previo a este segundo (v.g., por un funcionario inspector),¹⁵⁷ o mediante el correspondiente acuerdo de inicio, en aplicación de la Ley 2/1998.¹⁵⁸

10. POTESTAD SANCIONADORA

47. La LAA establece un listado de infracciones muy graves, graves y leves que, entre otras características, plantea la posibilidad de su aplicación a las propias Administraciones, en la medida en que sean las promotoras de las actividades de que se trate. Este puede ser eventualmente el caso del inicio de la ejecución de un proyecto sometido a EIA ordinaria sin haber obtenido previamente la correspondiente DIA o la aprobación de planes o programas sujetos a EIA estratégica ordinaria sin la correspondiente declaración ambiental estratégica.¹⁵⁹ La LAA mantiene los plazos de prescripción de cinco, tres y un año, respectivamente, para las infracciones muy graves, graves y leves,¹⁶⁰ que ya estableció la LMA. Ahora bien, eleva de manera evidente la cuantía de las sanciones, pudiéndose llegar a los 2.500.000 millones de euros en el caso de las muy graves.¹⁶¹ Por otra parte, la LAA contempla las multas coercitivas en los casos de reposición de la situación alterada y reparación de los daños, subsanando una deficiencia de la LMA que omitía indicar su cuantía.¹⁶² Según la LAA esta no puede superar el diez por ciento del importe “de la sanción fijada *por la infracción cometida*”,¹⁶³ pero esta última expresión plantea la cuestión de la determinación de tal comisión, lo que requeriría del correspondiente procedimiento y no simplemente de la convicción de la Administración sobre la posible infracción que se haya cometido.

48. En el ámbito de lo sancionador hay cuatro aspectos adicionales que se pueden destacar. El primero es que, en el caso de sanciones muy graves y graves, firmes en vía administrativa por infracciones de la LAA, se establece la prohibición de contratación y de obtener subvenciones de las administraciones públicas y de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco hasta no haber ejecutado las medidas correctoras pertinentes y haber

¹⁵⁷ Art. 32

¹⁵⁸ Art. 31.

¹⁵⁹ Art. 103.6.e) LAA.

¹⁶⁰ Art. 111 LAA.

¹⁶¹ Las sanciones muy graves en la LMA podían llegar a los 200 millones de pesetas (1.202.024 euros).

¹⁶² Art. 102.2 LMA.

¹⁶³ Art. 115.3, cursiva añadida.

satisfecho la sanción.¹⁶⁴ La LAA no ha extendido la prohibición a la comisión de infracciones de otras normas ambientales sectoriales.

49. El segundo aspecto se refiere a la publicidad sumaria en el boletín oficial correspondiente, abarcando las resoluciones sancionadoras muy graves previstas en la LAA o “en aquellas contempladas en otra legislación sectorial ambiental”,¹⁶⁵ también cuando sean firmes en vía administrativa. En el supuesto de las sanciones por infracciones graves, la publicidad se podrá llevar a cabo de manera potestativa cuando se estime que existen “razones de interés público”. Sin embargo, la afección al medio ambiente debería ser suficiente razón como para justificar la publicidad. En ambos casos, la publicación debe incluir la identidad de la persona responsable, la infracción cometida, la sanción impuesta, así como un resumen de las obligaciones de reposición e indemnización exigidas.

50. En tercer lugar, la LAA crea un registro de personas infractoras de normas ambientales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.¹⁶⁶ Esta previsión abarca a cualesquiera infracciones de tales disposiciones. Según la LAA, el objetivo exclusivo es “disponer por parte del sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco de información fehaciente sobre las sanciones impuestas”, lo que apuntaría a una restricción de su publicidad a terceras personas. No obstante, tal restricción no podría evitar la aplicación de la normativa de acceso a la información sobre el medio ambiente. Por otra parte, la referencia al sector público solo abarca estrictamente al de la Comunidad Autónoma y no al de los Territorios Históricos o entes locales, cuando estos también son competentes para la imposición de sanciones.¹⁶⁷

51. Por último, se añade la previsión de una prestación ambiental sustitutoria de restauración, conservación o mejora que redunde en beneficio del medio ambiente, en las condiciones y términos que determine el órgano sancionador que imponga la multa. Esta previsión no es enteramente novedosa en la legislación vasca.¹⁶⁸ No obstante, para que pueda llevarse a cabo, debe

¹⁶⁴ Art. 116 LAA.

¹⁶⁵ Esta locución fue objeto de crítica por la Comisión Jurídica Asesora por su amplitud. Dictamen 126/2019, apts. 340-345.

¹⁶⁶ Este registro fue objeto de crítica por la Comisión Jurídica Asesora debido a la falta de detalle en el anteproyecto de ley. Dictamen 126/2019, apt. 365.

¹⁶⁷ Art. 112 LAA.

¹⁶⁸ Véase la Disposición adicional segunda de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

presentarse una solicitud por parte de la persona infractora, que, si no se resuelve en plazo, implicará su desestimación. La prestación ha de ser de valor, como mínimo, equivalente a la cuantía de la multa. La LAA no aclara en qué consiste tal prestación, esto es, si debe ser de carácter personal, ya que la locución “valor equivalente” no se determina con mayor precisión. Además, puesto que se hace referencia a la restauración, conservación o mejora, tal prestación podría pasar por fórmulas que consistiesen en la realización material de tales actividades en terrenos que puedan requerirlas, superando con ello el simple pago de una sanción. Por ello, la LAA añade que reglamentariamente se delimitarán las posibles prestaciones, el plazo para su solicitud desde que la sanción devenga firme, el método para establecer las equivalencias, los modos de ejecución y mecanismos de evaluación, así como las consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento. Ahora bien, puesto que la previsión de las sanciones se encuentra en la ley, una remisión tan abierta al reglamento para fijar una alternativa como puede ser la prestación sustitutoria, no casa con la necesaria predeterminación, en una norma con rango de ley, de algunos de sus características básicas.

11. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, José, “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, en RUIZ DE ARZÚA ARRUGAETA, Agustín, “Comentario crítico al Decreto del Gobierno Vasco 8/88, de 26 de enero, en materia de actividades clasificadas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 24, 1989, pp. 21-42.

BORN, Charles-Hubert, “El juez europeo y la Directiva de impacto Ambiental: balance de treinta años”, en GARCÍA URETA, Agustín, (coord.), *La Directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años*, Marcial Pons, 2016, pp. 9-28.

CASADO CASADO, Lucía, *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Institut d’Estudis de l’Autogovern, 2018

- “Las inspecciones en materia de medio ambiente: la norma y la realidad”, en GARCÍA URETA, Agustín (dir.) y BOLANÑO PIÑEIRO, María del Carmen, *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI/New perspectives on environmental law in the 21st century*, Marcial, Pons, Madrid, pp. 43-75.

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”, *Revista d’estudis autonòmics i federals*, 2017, núm. 25, p. 11-50. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/321747> (Fecha de último acceso 25 de mayo de 2022).

FULLER, Gary, *The Invisible Killer. The Rising Global Threat of Air Pollution-and Ho We Can Fight Back*, Melville House UK, Londres, 2018.

GARCIA URETA, Agustín, “Potestad inspectora y medio ambiente: derecho de la Unión Europea y algunos datos sobre las Comunidades Autónomas”, 1 de febrero de 2016, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 54. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2016/01/2016_02_01_Garcia-Ureta_Potestad-inspectora-y-medio-ambiente.pdf (Fecha de último acceso 25 de mayo de 2022).

- “Un comentario sobre la Ley 9/2018, de reforma de la ley 21/2013, de evaluación ambiental”, 11 de febrero de 2019, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/02/2019_02_11_Garcia_Ureta_Sobre_Reforma-Ley-21.pdf (Fecha de último acceso 25 de mayo de 2022).

- “Environmental Impact Assessment in the EU: More than only a Procedure?”, en PEETERS, Marjan, y ELIOANTONIO, Mariolina, *Research Handbook on EU Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 164-178.

KRÄMER, Ludwig, *EU Environmental Law*, octava edición, Sweet & Maxwell, Londres, 2016, pp. 122-128.

LASAGABASTER HERRARTE, I., GARCÍA URETA, A., LAZKANO BROTONS, *Derecho ambiental. Parte General*. LETE, 2007, en especial, pp. 165-525.

LAZKANO BROTONS, Iñigo, “País Vasco: el desastre del vertedero de Zaldibar”, en GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, JORDANO FRAGA, Jesús, LOZANO CUTANDA, Blanca, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, *Observatorio de políticas ambientales 2021*, pp. 1406-1429. Disponible en:

<https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf> (Fecha de último acceso 25 de mayo de 2022).

MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

PEÑALVER I CABRÉ, A., *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2016

PERNAS GARCÍA, José, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, “La evaluación ambiental: Tipos, ámbito de aplicación e interrelación”, en RUIZ DE APODACA, *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 117-212.

REVUELTA PÉREZ, I., “Mejores técnicas disponibles”: Un singular sistema de regulación ambiental”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol.10, 2019, pp. 1-34.

ROSA MORENO, Juan, *Régimen Jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993, pp. 270-276;

RUÍZ DE APOCADA ESPINOSA, Ángel, “Marco jurídico de la evaluación ambiental”, en RUIZ DE APODACA, A.M., *Régimen jurídico de la evaluación ambiental. Comentario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 29-116.

- “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX Núm. 1, 2018, pp. 1-53.

SANZ RUBIALES, Iñigo, *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 169-204.

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ

Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de junio de 2022

[Real Decreto 309/2022, de 3 de mayo, por el que se establece el mecanismo de compensación de costes indirectos para los sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono durante el periodo 2021-2030](#)

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

Fuente: BOE n. 106, de 4 de mayo de 2022

Palabras clave: Ayudas. Contaminación atmosférica. Derechos de emisión. Industrias. Energía eléctrica. Consumidores y usuarios.

Resumen:

Uno de los objetivos centrales de la política de la Unión Europea es la consecución, para mediados de este siglo, de una economía sostenible en la que el desarrollo económico esté desligado de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Esto implica acometer una transición energética, que debe estar dotada de un marco regulatorio para fomentar la transición de forma progresiva y con visión a largo plazo.

La UE permite a cada Estado miembro, según su presupuesto nacional y de acuerdo con las nuevas Directrices relativas a determinadas medidas de ayuda estatal en el contexto del régimen de comercio de derechos de emisión de GEI después de 2021 -COM (2020) 6400-, compensar estos costes indirectos para las industrias de determinados sectores o subsectores a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono debido a los costes relacionados con las emisiones de GEI repercutidos en los precios de la electricidad.

Por ello, en base a la disposición adicional sexta de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de GEI, se previó la creación de un mecanismo de compensación de costes indirectos significativos imputables a las emisiones de GEI, que se considera conveniente continuar para paliar en la medida de lo posible el impacto de dichos costes sobre la competitividad de nuestras industrias.

Por tanto, el objetivo fundamental del presente Real Decreto es la armonización de los criterios que deben guiar la concesión de estas ayudas para asegurar la compatibilidad de las mismas con el mercado interior, mediante el establecimiento de convocatorias de subvenciones para compensar costes reales del año precedente. La aplicación de dichos criterios, de forma común a los potenciales beneficiarios, es necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos públicos destinados a compensar los costes de emisiones indirectas de CO₂ en cualquier punto del territorio nacional.

Su finalidad es evitar el traslado de la actividad productiva propia de aquellos sectores más expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono, a terceros países que no están sujetos al RCDE ni a la normativa de la Unión Europea, lo que conllevaría una pérdida de la actividad

productiva en España y en la UE, así como el peligro de producir un aumento global de las emisiones de GEI debido a las menores restricciones en países no pertenecientes a la UE.

El mecanismo de compensación adoptará la forma de subvención aplicándose a aquellas que se convoquen en el periodo 2022-2031 para compensar los costes indirectos soportados en los años 2021-2030 correspondientes al cuarto periodo del RCDE.

“Podrán acogerse a las ayudas reguladas en este real decreto las personas jurídicas del sector privado, incluidas o no en RCDE, cualquiera que sea su forma jurídica, siempre que cumplan los requisitos siguientes:

- a) Estén válidamente constituidas en el momento de presentar la solicitud.
- b) Realicen una o varias actividades o fabriquen productos destinados a comercialización y beneficio empresarial, en los sectores enumerados en el anexo I de las nuevas Directrices, bajo los códigos NACE que se explicitan en el mismo, los cuales se encuentran igualmente incluidos en el anexo I del presente real decreto.
- c) Hayan incurrido en costes de emisiones indirectas de CO₂, en el año precedente a la convocatoria del mecanismo de compensación de ayudas, como consecuencia de los costes indirectos soportados en los gastos de suministro destinados a los procesos productivos”.

El artículo 20 de este real decreto incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la [Decisión \(UE\) 2015/1814](#).

Se cierra la norma con tres anexos: Anexo I Sectores que se consideran expuestos a un riesgo real de fuga de carbono. Anexo II Valores de referencia. Anexo III Glosario de términos.

Entrada en vigor: 5 de mayo de 2022.

Normas afectadas: Se modifica el [Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula el Estatuto de los consumidores Electroativos](#).

Enlace web: [Real Decreto 309/2022, de 3 de mayo, por el que se establece el mecanismo de compensación de costes indirectos para los sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono durante el periodo 2021-2030](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de junio de 2022

[Real Decreto 376/2022, de 17 de mayo, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa, así como el sistema de garantías de origen de los gases renovables](#)

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

Fuente: BOE n. 118, de 18 de mayo de 2022

Palabras clave: Energías renovables. Biocombustibles. Gases renovables. Emisiones de GEI. Eficiencia energética. Ayudas. Transporte.

Resumen:

Constituye el objeto de este real decreto la transposición parcial de la [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](#), y en particular, los artículos 2, 19, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y los anexos V, VI, VIII y IX.

Sus objetivos son:

- a) La regulación de los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa requeridos para poder optar a una ayuda financiera al consumo de dichos combustibles y para poder ser computados en el cálculo de los objetivos comunitarios y nacionales en materia de energías renovables.
- b) La regulación de la forma de verificación del cumplimiento de los criterios mencionados en el apartado a).
- c) La regulación de los requisitos de eficiencia energética, así como la forma de acreditación de su cumplimiento, exigidos a las instalaciones de generación de energía eléctrica para poder optar a una ayuda financiera al consumo de combustibles de biomasa y para poder ser computados en el cálculo de los objetivos comunitarios y nacionales en materia de energías renovables.
- d) La configuración del valor doble de determinados biocarburantes y biogás con fines de transporte, para demostrar el cumplimiento de las obligaciones de venta o consumo de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte y el objetivo establecido para la utilización de la energía procedente de fuentes renovables en todas las formas de transporte.
- e) La regulación de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes y biogás con fines de transporte para el periodo 2023-2026, objetivos de biocarburantes avanzados y biogás para el transporte procedentes de las materias primas enumeradas en la parte A del anexo I,

así como del límite de la contribución de los biocarburantes producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros al cumplimiento de los objetivos establecidos a partir del año 2023.

f) La regulación de un sistema de garantías de origen del gas procedente de fuentes renovables.

Por otra parte, uno de los principales mecanismos para favorecer el despliegue de los gases renovables es la determinación de un Sistema de garantías de origen que acredite la utilización de fuentes renovables en la producción de los mismos.

En el ámbito nacional, la [Ley 7/2021, de 20 de mayo](#), en su artículo 12 dedicado al fomento y objetivos de los gases renovables, y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, en su medida 1.8, señalan la necesidad de establecer un Sistema de garantías de origen de gases renovables que acredite la procedencia y trazabilidad de los mismos y el impacto ambiental asociado a su producción y uso. Consecuentemente con lo anterior, esta medida se prevé en la «Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable» y en la «Hoja de Ruta de Biogás».

En este contexto, este real decreto determina en su título II la creación de un sistema de garantías de origen aplicable a los gases renovables, estableciendo la definición de estas garantías, su contenido, las condiciones de expedición, así como la habilitación para la designación de una entidad responsable de su gestión y el procedimiento de operación del citado sistema.

El amplio elenco de facultades de desarrollo reglamentario y su aplicación se especifican en la Disposición final novena.

Finaliza la norma con los siguientes Anexos:

Anexo I Parte A Materias primas para la producción de biogás para el transporte y biocarburantes avanzados de doble cómputo. Parte B Materias primas para la producción de biocarburantes y biogás para el transporte de doble cómputo limitadas.

Anexo II Normas para calcular el impacto de los biocarburantes, biolíquidos y los combustibles fósiles de referencia en las emisiones de gases de efecto invernadero.

Anexo III Normas para calcular el impacto de los combustibles de biomasa y los combustibles fósiles de referencia en las emisiones de gases de efecto invernadero.

Entrada en vigor: 19 de mayo de 2022.

Normas afectadas: Queda derogado el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente real decreto.

Se modifican:

-El [Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.](#)

-El [Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes.](#)

-El [Real Decreto 235/2018, de 27 de abril, por el que se establecen métodos de cálculo y requisitos de información en relación con la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de los combustibles y la energía en el transporte; se modifica el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo; y se establece un objetivo indicativo de venta o consumo de biocarburantes avanzados.](#)

-El [Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica.](#)

-La [Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025.](#)

Enlace web: [Real Decreto 376/2022, de 17 de mayo, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa, así como el sistema de garantías de origen de los gases renovables](#)

Autonómica

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 29 de junio de 2022

[Orden de 13 de mayo de 2022, por la que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes de la Comunidad Autónoma de Andalucía \(IGOMCAA\)](#)

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

Fuente: BOJA núm. 95, de 20 de mayo de 2022

Palabras clave: Montes. Gestión forestal. Planificación. Proyectos de ordenación. Aprovechamientos forestales.

Resumen:

A lo largo de más de 15 años de experiencia en la ordenación de montes en Andalucía, se han ido detectando ciertas dificultades tanto en los planteamientos conceptuales como en la adaptación a una nueva realidad social y económica, habiéndose asimismo consolidado el empleo de nuevas tecnologías que ofrecen oportunidades para mejorar las técnicas de inventario y la redacción de los Proyectos de ordenación de montes y de los Planes técnicos.

Cada día aumenta la necesidad de disponer de un documento de planificación vigente, ante la demanda de aprovechamientos de productos forestales que cumplan con estándares de certificación de buenas prácticas en materia de gestión forestal sostenible. Además, existe el requerimiento de ampliar la tipología de instrumentos de ordenación forestal, que permita la posibilidad de acogerse a la figura más adecuada, dadas las peculiaridades de cada monte o la vocación principal del mismo.

En este contexto, se lleva a cabo una adaptación de la Orden de 26 de enero de 2004, por la que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, propiciando la elaboración de documentos de planificación acordes con una gestión más práctica, adaptados a las necesidades y particularidades de los montes andaluces.

La presente Orden regula la estructura y los contenidos mínimos que deberán cumplir todos los instrumentos de ordenación forestal de los montes públicos y privados, en lo que se refiere a la gestión sostenible de sus recursos forestales. En ella también se refleja el procedimiento administrativo para las solicitudes asociadas a los instrumentos de ordenación forestal, cuando se trate de montes no gestionados por la Consejería con competencias en materia forestal.

En el Capítulo II se definen los tipos, estructura y contenido mínimo de los instrumentos de ordenación.

En el Capítulo IV se contempla el seguimiento de las actuaciones autorizadas en instrumentos de ordenación forestal para montes no gestionados por la Consejería con competencias en materia forestal.

El Capítulo V trata la gestión forestal conjunta.

A continuación, el Anexo I incluye el contenido mínimo de los Proyectos de ordenación de montes, el Anexo II recoge el contenido mínimo de los Planes técnicos de ordenación de montes, el Anexo III el formulario correspondiente a los Planes técnicos de ordenación de montes simplificados. El Anexo IV las instrucciones para la cumplimentación de estos últimos, el Anexo V el formulario para la adhesión a modelos de gestión forestal para masas de eucaliptar, el Anexo VI el modelo de gestión de eucaliptar para producción de madera, y el Anexo VII el modelo de gestión de eucaliptar para producción de biomasa.

Los Anexos VIII al XV incorporan los modelos de uso obligatorio que serán aprobados en esta orden para los procedimientos administrativos asociados para la aprobación, prórroga o subrogación de un instrumento de ordenación forestal de montes no gestionados por la Consejería con competencias en materia forestal, así como para la comunicación previa del inicio de actuaciones autorizadas en el instrumento de ordenación forestal y el cambio de titularidad de un monte.

Entrada en vigor: 20 de noviembre de 2022.

Normas afectadas: Queda derogada la Orden de 26 de enero de 2004, por la que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como cuantas disposiciones de igual rango se opongan o contradigan lo dispuesto en la presente norma y, en particular, quedan sin efectos las Instrucciones de 1 de diciembre de 2014, de la Dirección General de Gestión del Medio Natural, para la tramitación de Proyectos y Planes técnicos de ordenación de montes de titularidad privada y pública no gestionados por la Consejería con competencias en materia forestal.

Enlace web: [Orden de 13 de mayo de 2022, por la que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes de la Comunidad Autónoma de Andalucía \(IGOMCAA\)](#)

Cataluña

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de junio de 2022

[Decreto Ley 5/2022, de 17 de mayo, de medidas urgentes para contribuir a paliar los efectos del conflicto bélico de Ucrania en Cataluña y de actualización de determinadas medidas adoptadas durante la pandemia de la COVID-19](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, número 8760 de fecha 18 de mayo de 2022

Palabras clave: Energías renovables. Simplificación administrativa. Crisis económica. Regresión normativa. Regresión normativa.

Resumen:

La simplificación normativa en la tramitación de proyectos y obras se está convirtiendo en una norma cada vez más generalizada, en este caso, el argumento es paliar los efectos económicos generados a raíz de la crisis pandémica y del conflicto bélico que sufre Ucrania. Concretamente, en el marco legal establecido por el artículo 7 del [Real Decreto ley 6/2022, de 29 de marzo, por el cual se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania](#), ha simplificado los procedimientos de autorización de proyectos de generación, mediante energías renovables, de competencia de la Administración general del Estado.

Por consiguiente, esta simplificación se vuelve de carácter urgente, así, el artículo 1 de este Decreto ley regula medidas de agilización en los procedimientos relativos a proyectos de energías renovables que se tramitan de acuerdo con el [Decreto ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables](#). En este sentido, se declaran de urgencia, por razones de interés público, los procedimientos de autorización de proyectos de generación mediante energías renovables de potencia igual o inferior a 5 MW, dado que este tipo de proyectos, por sus dimensiones y poca complejidad, pueden tener una tramitación más ágil. Por otra parte, se establece otra medida de agilización a fin de que la autorización sectorial energética se pueda otorgar sin perjuicio de la intervención urbanística, y así facilitar el cumplimiento de los hitos que establece el [Real Decreto ley 23/2020, de 23 de junio, por el cual se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica](#).

En la tramitación de procedimientos administrativos en materia de conflictos de conexión de tensión igual o inferior a 25 kV de proyectos de energías renovables de potencia igual o inferior en 5 MW, se prevé la posibilidad que el órgano competente pueda adoptar las medidas provisionales necesarias para garantizar que la conexión se efectúe en el tiempo más breve posible, y de esta manera asegurar la eficacia de la resolución final, y proteger el interés general. En el artículo 2 de este Decreto ley, y también en el ámbito de las energías renovables, se regulan medidas de flexibilización para la implantación de plantas solares fotovoltaicas en suelo agrícola y forestal. Por una parte, se suprime el criterio de la no

afectación en ámbitos incluidos en proyectos de implantación de nuevos riegos o de transformación de los existentes promovidos por la Administración y, por otra parte, se modifica el ámbito territorial de la limitación de la ocupación de la superficie agrícola, que pasa del ámbito comarcal al municipal.

En el mismo sentido, en el ámbito del suelo forestal, para facilitar la implantación de plantas solares fotovoltaicas, se flexibiliza el requisito de disponer de una red de hidrantes, que se sustituye por la disponibilidad de un punto de agua para incendios forestales. Otra simplificación resulta en las tres disposiciones adicionales relativos a proyectos de energías renovables en trámite.

Entrada en vigor: El 19 de mayo de 2022.

Enlace web: [Decreto Ley 5/2022, de 17 de mayo, de medidas urgentes para contribuir a paliar los efectos del conflicto bélico de Ucrania en Cataluña y de actualización de determinadas medidas adoptadas durante la pandemia de la COVID-19](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de junio de 2022

[Decreto Foral 26/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las actividades con incidencia ambiental](#)

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

Fuente: BON n. 89, de 9 de mayo de 2022

Palabras clave: Autorización ambiental integrada. Autorización ambiental unificada. Evaluación de afecciones ambientales. Licencia de actividad clasificada. Inspección. Restauración de la legalidad ambiental. Prestación ambiental sustitutoria.

Resumen:

La [Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las actividades con incidencia ambiental](#) establece en varios de sus artículos que los mismos se desarrollarán reglamentariamente, entre ellos el contenido de la solicitud, la tramitación y la modificación de las formas de intervención previstas en la ley. Esta ley entra en vigor el 22 de junio de 2022, por ello se considera prioritario desarrollar los aspectos indicados con el fin de que la ley foral tenga una adecuada aplicación.

Asimismo, son objeto de desarrollo todas las cuestiones indicadas en el Título II. Inspección y seguimiento de los proyectos, actividades e instalaciones sometidas a intervención ambiental de la ley foral, tales como las funciones a desarrollar y los requisitos para su ejercicio, respecto a determinadas facultades de vigilancia y control de las entidades de inspección acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación, los programas de inspección, el personal inspector de las actividades sometidas a intervención ambiental, los deberes de comunicación, los programas de inspección de las actividades sometidas a autorización ambiental integrada, los programas de inspección de las actividades sometidas a autorización ambiental unificada, el establecimiento de fianzas como medida cautelar, y finalmente el procedimiento de reposición de la realidad física alterada y de indemnización de los daños causados.

Se desarrolla el procedimiento para la sustitución de la sanción de multa por una prestación ambiental de restauración, conservación o mejora que redunde en beneficio del medio ambiente, y que será de aplicación en todos aquellos supuestos en los que la normativa ambiental de referencia prevé esta posibilidad, como la [Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad](#).

Asimismo, se han revisado las instalaciones y actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre y del presente Reglamento, que deberán ser informadas respectivamente por los departamentos competentes en salud y protección civil, y se han incorporado como Anejo I y II respectivamente.

Entrada en vigor: 10 de mayo de 2022.

Normas afectadas: Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se oponen a lo establecido en el presente Decreto Foral, y en concreto:

–El Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental.

–La Orden Foral 448/2014, de 23 de diciembre, del Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, por la que se aprueban las normas de desarrollo del Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental, a fin de incorporar medidas de agilización administrativa y simplificación procedimental, en la forma que se recoge en el anexo I de la presente orden foral.

Se modifica el Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

Se modifica el Decreto Foral 31/2019, de 20 de marzo, por el que se regulan las condiciones higiénico-sanitarias, de bienestar animal y ordenación zootécnica de las explotaciones ganaderas, por cuanto tras su publicación, varias normativas de carácter nacional han ido modificando las U.G.M. de los diferentes tipos de animales. Se modifica el anexo 1 del citado decreto foral para poder adaptarse a esas normativas y para una correcta unificación de los criterios nacionales y de Navarra.

Enlace web: [Decreto Foral 26/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las actividades con incidencia ambiental](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de junio de 2022

[Decreto-Ley Foral 1/2022, de 13 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en la Comunidad Foral de Navarra en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania](#)

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

Fuente: BON n. 78, de 23 de abril de 2022

Palabras clave: Energías renovables. Procedimientos. Simplificación. Declaración de utilidad pública. Repotenciación.

Resumen:

En el contexto de las necesidades generadas por las consecuencias de la invasión de Ucrania, que han puesto de manifiesto la dependencia existente en determinadas áreas estratégicas, y a la luz de la respuesta ofrecida a esa situación por el Gobierno de España, entre otras, a través del [Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo](#); la Comunidad Foral de Navarra considera oportuno adoptar medidas urgentes y extraordinarias, alineadas con las aprobadas en el ámbito estatal, que simplifiquen y agilicen los procedimientos para la instalación de determinadas instalaciones de energías renovables.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 6 del Real Decreto-ley 6/2022, será de aplicación directa en la Comunidad Foral de Navarra, dentro del ámbito de sus competencias, el procedimiento regulado en el citado precepto, únicamente para los proyectos a los que se refiere su apartado 1.

Con el fin de lograr una reducción de la dependencia energética, la contención de precios y la garantía del suministro, se declaran de urgencia por razones de interés público, los procedimientos de autorización de los proyectos de generación mediante energías renovables competencia de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que hayan obtenido el informe de determinación de afección ambiental favorable, y siempre que sus promotores soliciten acogerse a este procedimiento simplificado de autorización antes del 31 de diciembre de 2024.

En el supuesto de que se solicite la declaración de utilidad pública, esta deberá presentarse junto a las solicitudes de autorización administrativa previa y de construcción, acompañada de la documentación establecida en el artículo 143 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, para su tramitación simultánea.

En relación con la repotenciación, Navarra cuenta con un importante número de parques de energía renovable de primera generación. Se propone la incorporación de una serie de artículos a través de los que se definen diferentes procedimientos en función del alcance y las condiciones de las intervenciones, introduciéndose medidas de agilización administrativa coherentes con el ordenamiento jurídico en materia de energía, medio ambiente y ordenación del territorio.

Los proyectos de hibridación de parques eólicos preexistentes o de instalaciones de otras tecnologías renovables preexistentes, cuando se ajusten a los criterios establecidos en el apartado 1 del artículo 6 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, se tramitarán siguiendo el procedimiento simplificado regulado en el artículo 3 del presente Decreto-Ley Foral.

Por otra parte, se adoptan medidas de agilización para la gestión y ejecución de actividades financiadas con Fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de recuperación. En esta línea, se prevé la exención de autorizaciones previas del Gobierno de Navarra en la concesión de subvenciones.

Entrada en vigor: 23 de abril de 2022.

Normas afectadas: Se deroga el artículo 13 del Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de actuaciones financiadas con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, y todas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en ésta.

-Disposición final segunda: Moratoria y excepciones a la incorporación de la perspectiva climática en los instrumentos de planificación.

1. Se demora hasta el 2 de abril de 2023 la incorporación de la perspectiva climática en los instrumentos de planificación prevista en el apartado 1 del artículo 18 de la [Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética](#), así como la obligación de reserva de un área de suelo destinada a la generación de energía renovable prevista en el apartado 2 de dicho artículo.

2. Lo previsto en el citado artículo 18 no será de aplicación a las nuevas formulaciones, revisiones o modificaciones de planes directores sectoriales, planes territoriales e instrumentos de planeamiento municipal, así como de cualquier otro plan sometido a evaluación ambiental estratégica que se encontrasen en tramitación en la fecha señalada en el apartado anterior.

Enlace web: [Decreto-Ley Foral 1/2022, de 13 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en la Comunidad Foral de Navarra en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania](#)

Islas Baleares

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 29 de junio de 2022

[Decreto 15/2022 de 16 de mayo, por el que se establece un Plan de Gestión para la Pesca Profesional Artesanal en las Aguas Interiores de las islas Pitiusas y se modifica el Decreto 38/2018, de 16 de noviembre, por el cual se establece la Reserva Marina de la Punta de Sa Creu y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas](#)

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

Fuente: BOIB n. 65, de 19 de mayo de 2022

Palabras Clave: Pesca. Especies. Artes de pesca. Embarcaciones. Censos. Reservas marinas.

Resumen:

Las islas Pitiusas, Eivissa y Formentera, mantienen un modelo de explotación pesquera marcadamente estacional, con una actividad intensa durante los meses estivales y una actividad reducida el resto del año, que ha permitido mantener los recursos pesqueros de las aguas interiores en un estado excepcionalmente bueno. Este modelo no se ajusta adecuadamente al marco normativo actual, de manera que conviene redactar una norma específica para la pesca en los caladeros compartidos de estas islas, la cual ha de tener en cuenta, por un lado, los resultados del seguimiento científico, y por otro, los aspectos socioeconómicos, y la opinión de las cofradías de pescadores afectadas.

Estas cofradías han sido pioneras en el Mediterráneo español en diferenciar, entre sus capturas, las especies de mayor valor comercial con un sistema de etiquetado con bridas individuales que garantizan su origen y proximidad. Las medidas previstas en este Plan de Gestión permitirán asociar este etiquetado con una garantía de sostenibilidad y respeto por el medio marino.

El objetivo primordial del Plan de gestión es garantizar el mantenimiento de la actividad, del número de embarcaciones, de la producción y de los puestos de trabajo de la flota artesanal, pero compaginándolo con una reducción significativa del esfuerzo pesquero autorizado.

También se incorpora la posibilidad de compaginar, en aguas interiores, el uso de los trasmallos y nasas para la langosta con otros tipos de trasmallos, reduciendo el período de estancia en la mar de las redes, y se autoriza el uso de aparejos tradicionales en las islas Pitiusas (solta de voladores, solta de espetones, moruna de calamares). Además, se incorporan como anexos los listados de los puntos tradicionales de calado del arte de la gerretera y de los artes de parada.

Otra innovación, con voluntad de simplificación administrativa, es el establecimiento de un censo unificado de embarcaciones pesqueras autorizadas para las tres reservas marinas existentes en las islas de Eivissa y Formentera y para aquellas que se puedan establecer en adelante.

Asimismo, se crea la comisión de seguimiento del Plan de Gestión para la Pesca Artesanal en las Aguas Interiores de las islas Pitiusas. Por otro lado, y para garantizar una gestión racional de los recursos pesqueros, se establece un seguimiento administrativo y científico continuado de la pesca artesanal y se especifica con precisión cómo se ha de llevar a cabo.

Entrada en vigor: 20 de mayo de 2022.

Normas afectadas: A propuesta de la Comisión de Seguimiento de las reservas marinas de los Freus de Eivissa y Formentera y de la Punta de sa Creu y del Consell Insular de Formentera, se hacen tres modificaciones puntuales del [Decreto 38/2018, de 16 de noviembre, por el cual se establece la Reserva Marina de la Punta de Sa Creu y se regulan las actividades de extracción de flora o fauna marina y las actividades subacuáticas](#), para facilitar la gestión de esta reserva.

Finalmente, y a propuesta del Consejo Insular de Eivissa se prevé la utilización de las nasas para pulpo en la Reserva Marina dels Freus d'Eivissa i Formentera y por tanto se modifica el artículo 3 del Decreto 63/1999, de 28 de mayo, por el cual se establece la Reserva Marina dels Freus d'Eivissa i Formentera.

Enlace web: [Decreto 15/2022 de 16 de mayo, por el que se establece un Plan de Gestión para la Pesca Profesional Artesanal en las Aguas Interiores de las islas Pitiusas y se modifica el Decreto 38/2018, de 16 de noviembre, por el cual se establece la Reserva Marina de la Punta de Sa Creu y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas](#)

Región de Murcia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de junio de 2022

[Orden de 13 de mayo de 2022 de aprobación del Plan de Inspección Ambiental de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente 2022-2028](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Diario Oficial de la Región de Murcia número 113, de fecha 18 de mayo de 2022.

Palabras clave: Residuos. Contaminación. Medio Ambiente. Salud humana. Autorización. Calidad ambiental.

Resumen:

El nuevo marco legal establecido por la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#), aprobada en el marco de la normativa europea como el Reglamento (CE) 1013/2006, relativo a los traslados de residuos, modificado por el Reglamento (UE) 660/2016, fija la obligación de establecer planes de inspección basados en una evaluación de riesgos, por lo que tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas, deberán reforzando las disposiciones sobre inspecciones anteriormente vigentes, por lo que, tanto la Administración General del Estado como las Comunidades autónomas, deberán planificar las inspecciones de traslados transfronterizos de residuos.

Así es como se ha desarrollado el Plan de Inspección Ambiental de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente 2022- 2028, que tiene por objetivo la protección del medio ambiente y la salud humana en el ámbito territorial de la Región de Murcia a través de actuaciones de inspección dirigidas a comprobar el cumplimiento de la normativa de calidad ambiental y el condicionado impuesto en las autorizaciones y procedimientos ambientales.

Se trata de programas anuales de inspección aprobados por la Dirección General y trata de fijar la metodología a utilizar para la evaluación de riesgos en instalaciones incluidas en el área de prevención y control integrados de la contaminación y emisiones industriales.

Entrada en vigor: El 19 de mayo de 2022

Enlace web: [Orden de 13 de mayo de 2022 de aprobación del Plan de Inspección Ambiental de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente 2022-2028](#)

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
María Pascual Núñez
Inmaculada Revuelta Pérez
Jennifer Sánchez González

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 2 de junio de 2022

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de mayo de 2022 \(cuestión prejudicial de interpretación\) sobre la Directiva 2000/60, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas \(art. 4\)](#)

Autora: Inmaculada Revuelta, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia. Grupo de investigación LEGAMBIENTAL

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda, asunto C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350

Palabras clave: Aguas superficiales. Calidad. Programas y proyectos. Masas de agua. Deterioro. Efectos de corta duración.

Resumen:

El Consejo de Estado de Francia plantea dos cuestiones al Tribunal de Justicia en el marco del proceso judicial iniciado por una asociación ambiental (France Nature Environnement) contra el Gobierno de dicho país con la finalidad de que se declarase ilegal la modificación introducida en el Código de Medio ambiente por un Reglamento de 2018. La disposición cuestionada permitía ignorar los efectos temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo a la hora de valorar la compatibilidad de los programas y de-cisiones administrativas adoptados para prevenir el deterioro de la calidad de las aguas y la asociación demandante sostenía la misma que era contraria al art. 4.1 de la Directiva 2000/60, que prohíbe cualquier deterioro del estado de las masas de agua, ya sea temporal o a largo plazo.

El Tribunal remitente quería saber si el art. 4 de la Directiva 2000/60 permite a los Estados no tener en cuenta, al autorizar un programa o un proyecto, sus repercusiones temporales de corta duración, sin consecuencias a largo plazo sobre el estado del agua superficial; y, en caso de respuesta afirmativa, las condiciones que se deberían cumplir al autorizar un programa o un Proyecto (apartados 6 y 7).

El Tribunal de Justicia, que responde conjuntamente a las dos cuestiones, entiende que el art. 4 de la Directiva marco del agua no permite a los Estados, como regla general, ignorar las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo de los citados programas o proyectos, pero admite dicha posibilidad en los casos en que sea evidente que dichos efectos, por su naturaleza, apenas incidirán en el estado de las masas de agua afectadas y no podrán suponer su “deterioro”. La Sentencia establece, además, que las autoridades nacionales competentes para autorizar programas o proyectos que pueden producir un deterioro ambiental en el estado de las masas de agua, aunque sea temporal, solo pueden autorizarlos si se cumplen las condiciones establecidas en el art. 4.7 de la citada Directiva.

Destacamos los siguientes extractos:

24 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60 no se limita a enunciar con una formulación programática meros objetivos de planificación hidrológica, sino que tiene efectos vinculantes, una vez determinado el estado ecológico de la masa de agua de que se trate, en cada etapa del procedimiento establecido por esa Directiva. Por tanto, esa disposición no contiene solo obligaciones de principio, sino que afecta también a proyectos concretos (véase, en ese sentido, la [sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C 461/13](#), EU:C:2015:433, apartados 43 y 47).

25 Así pues, sin perjuicio de la posibilidad de que se conceda una excepción, debe evitarse cualquier deterioro del estado de una masa de agua, con independencia de las planificaciones a más largo plazo previstas por planes hidrológicos y programas de medidas. La obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficial sigue siendo vinculante en cada una de las etapas de aplicación de la Directiva 2000/60 y es aplicable a cualquier tipo y a cualquier estado de masa de agua superficial para el que se haya adoptado o hubiera debido adoptarse un plan hidrológico. Por consiguiente, el Estado miembro interesado está obligado a denegar la autorización de un proyecto cuando este pueda deteriorar el estado de la masa de agua afectada o comprometer el logro de un buen estado de las masas de agua superficial, salvo que se aprecie que dicho proyecto puede acogerse a una excepción en virtud del artículo 4, apartado 7, de esa Directiva (sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C 461/13, EU:C:2015:433, apartado 50).

28 En el caso de autos, la disposición nacional controvertida en el litigio principal dispone que, a efectos de la inspección relativa a la prevención del deterioro del estado de las masas de agua superficial, a que se refiere el apartado 26 de la presente sentencia, «no se tendrán en cuenta las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo».

29 Así pues, del propio tenor de esa disposición y de la petición de decisión prejudicial se desprende que dicha disposición tiene por objeto, en particular, permitir la autorización de un programa o de un proyecto que solo tendrá tal repercusión temporal en el estado de una masa de agua superficial, sin que sea necesario, en tal caso, comprobar que se cumplen las condiciones acumulativas establecidas en el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60, que se reproducen, en esencia, en el artículo R. 212 16 del Código del Medio Ambiente.

32 Ante todo, de la lectura conjunta de los apartados 1 y 6 del artículo 4 de la Directiva 2000/60 se desprende que la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficial incluye la de prevenir un deterioro temporal del estado de dichas masas. En efecto, el hecho de establecer, en el artículo 4, apartado 6, de dicha Directiva, una excepción para tal deterioro confirma que el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de dicha Directiva obliga a los Estados miembros a prevenir también ese deterioro.

33 A continuación, procede señalar que, según el artículo 1, letra a), de la Directiva 2000/60, el objeto de esta es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que prevenga «todo» deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos. Asimismo, el considerando 32 de esta Directiva se refiere al «requisito» de evitar cualquier nuevo empeoramiento del estado de las aguas.

38 Por último, procede recordar, en este contexto, que la Directiva 2000/60 fue adoptada sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1 (actualmente, artículo 192 TFUE, apartado 1). A este respecto, el considerando 11 de dicha Directiva señala que, como se indica en el artículo 174 CE (actualmente artículo 191 TFUE), la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente debe contribuir a alcanzar los objetivos de conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, así como de utilización prudente y racional de los recursos naturales, y debe basarse en el principio de cautela y en los principios de acción preventiva y de corrección de los daños causados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma.

39 Pues bien, tanto los objetivos y los principios que se acaban de enumerar como el objetivo último de la Directiva 2000/60, que consiste en alcanzar y mantener al menos el «buen estado» de todas las aguas superficiales de la Unión, como se indica en el considerando 26 de dicha Directiva (véase, en ese sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C 461/13, EU:C:2015:433, apartado 37), confirman, a su vez, la interpretación de que, sin perjuicio de la aplicación de los apartados 6 y 7 del artículo 4 de dicha Directiva y no obstante el apartado 8 de dicho artículo, debe evitarse todo deterioro del estado de una masa de agua, aunque sea temporal o transitorio y de corta duración, habida cuenta de los efectos perjudiciales para el medio ambiente o la salud humana que puedan derivarse del mismo.

44 En cuanto a la condición establecida en el artículo 4, apartado 7, letra b), de la Directiva 2000/60 de que «los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignent y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 [de dicha Directiva] y [de] que los objetivos se revisen cada seis años», de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ([sentencia de 4 de mayo de 2016, Comisión/Austria, C 346/14](#), EU:C:2016:322, apartados 66 y 68 y jurisprudencia citada) y del tenor de la parte A, punto 5, del anexo VII de la citada Directiva se desprende que puede considerarse cumplida cuando las razones que hayan dado origen al proyecto de que se trate solo se contengan, en la fecha en que se autorizó dicho proyecto, en la decisión de autorización de este.

Comentario de la Autora:

La Sentencia deja claro que la Directiva marco del agua exige analizar, en cada caso, el grado de deterioro de las aguas superficiales derivado de la ejecución de programas o proyectos que puedan incidir en su calidad, aunque sus efectos temporales sean breves. La interpretación del Tribunal de Justicia asegura la coherencia de las previsiones del art. 4 de la norma europea.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de mayo de 2022, asunto C-525/20](#)

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 2 de junio de 2022

[Sentencia del TEDH de 10 de mayo de 2022, demanda 47987/15](#)

Autora: María Pascual Núñez. Doctoranda en Derecho en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental y en la Universidad a Distancia de Madrid.

Palabras clave: Derechos fundamentales. Derecho al respeto a la vida privada y familiar. Contaminación de suelos. Contaminación de aguas.

Resumen:

En el supuesto de autos, un particular solicita que se reconozca la vulneración de su derecho a la vida privada y familiar reconocido en el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, por la contaminación producida en el cementerio sito al lado de su casa, que ha afectado a su finca y al agua que consume. Como consecuencia, tanto el actor como su cónyuge sufren insomnio, dolores de cabeza y angustia emocional, al presenciar los entierros tan próximos a su casa. A ello se añade que, si bien en un principio las vistas al cementerio estaban protegidas por árboles, estos fueron talados y ahora las ceremonias son visibles desde el domicilio de esta parte. Asimismo, el cementerio se expandió a lo largo de los años en dirección a la vivienda del afectado, contraviniendo la normativa rusa en materia de salubridad. Indica que sus nietos no le visitan por miedo ya que, esencialmente, vive en un cementerio.

Centrándonos en el fondo ambiental, tal y como confirman los informes técnicos facilitados por esta parte, su propiedad se ha visto afectada por la contaminación dimanante de dicha actividad, como reconoce la legislación nacional, hasta el punto de resultar peligrosa. Por ello, el Tribunal reconoce la vulneración del derecho del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos y su derecho a una indemnización de 7.500€.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) 50. In the present case the applicant alleged that the State was directly responsible for the ongoing unlawful use of the Lesnoye cemetery close to his home and for the resulting environmental nuisance to which he was exposed. Having regard to its conclusion concerning the applicability of Article 8 of the Convention (see paragraph 45 above) and given the fact that it is not disputed that the acts or omissions of a municipal undertaking are attributed to the State (see *Yershova v. Russia*, no. 1387/04, §§ 54-62, 8 April 2010), the Court considers that the use of the cemetery by the municipal burial service has directly interfered with the applicant’s rights under Article 8 of the Convention (see *Dzemyuk*, cited above, § 90). It must therefore be determined whether that interference has been justified in accordance with paragraph 2 of Article 8, that is to say whether it has been in accordance with law, has pursued a legitimate aim and whether it has been necessary in a democratic society.

51. As regards compliance with domestic law the Court notes the following. In 1995 the Lesnoye cemetery was closed, under Decree no. 1206 of the head of the city administration,

as having reached its full burial capacity (see paragraph 7 above). In 1996 a federal law was enacted that limited the area occupied by cemeteries to a maximum size of 40 hectares – a standard that was also laid down in the 2007 Health Regulations (see paragraphs 20 and 29 above). It nonetheless appears from the case-file material (and is not disputed by the Government) that burials at the Lesnoye cemetery resumed in 2009, in breach of Decree no. 1206 (which banned any further burials at the cemetery and which was still in force at that time (see paragraphs 7, 9 and 10 above). Furthermore, no explanation was provided by the Government as to how the expansion of the cemetery (which began, illegally, in 2009 and continued after Decree no. 1206 was quashed in July 2010) conformed to the 40-hectare maximum for cemeteries provided by the 1996 Federal Law on Burials and by the 2007 Health Regulations (see paragraphs 20, 21, 29, 30 and 36 above). According to the above-mentioned expert's report, the Lesnoye cemetery sloped downwards towards the well on the applicant's property and was named as a possible source of contamination of his property, in contravention of the relevant regulations (see paragraphs 14, 22, 23 and 31 above).

52. Furthermore, under the relevant domestic law, cemeteries are considered to be “polluting undertakings” and as such, they should be surrounded by a sanitary protection zone (see paragraphs 24 and 29 above). In 2013-2015 the Regional CPA issued at least three reprimands to the municipal burial service for its failure to create a 500-metre sanitary protection zone around the cemetery, pursuant to the 2007 Health Regulations (see paragraph 12 above); however, it appears that those reprimands were disregarded. It may well have been that the municipal burial service and the city administration considered themselves exempt from the 2007 Health Regulations owing to ambiguous language contained in those regulations and resulting difficulties in interpreting them (see paragraph 35 above). The Court notes, however, that in 2014 the Primorsk Regional Court ordered the municipal burial service and the city administration to prepare a proposal that would determine and substantiate the size of the sanitary protection zone around the Lesnoye cemetery, in order to ensure the compliance of their activities with the 2007 Health Regulations, thus making those Regulations directly applicable to the activities of the municipal administration and its burial service at the Lesnoye cemetery (see paragraph 16 above). The Court reiterates that it is primarily for the national authorities, notably the courts, to interpret and apply domestic law (see *Radomilja and Others v. Croatia* [GC], nos. 37685/10 and 22768/12, § 149, 20 March 2018), and the Court has no particular reason to question the findings of the Primorsk Regional Court in the present case in respect of the applicability of the 2007 Health Regulations.

53. Even though the task of demarcating the proposed sanitary protection zone and substantiating its size around the cemetery should have been completed by the end of 2014, by 5 July 2017 no progress had been made in that regard (see paragraph 18 above), and the proposal process had only entered its very early stages by the end of 2019 (see paragraph 49 above); no reasonable explanation was provided to the Court for that delay in the enforcement proceedings. By contrast, according to a survey conducted by the Russian Ministry for Economic Development, it takes companies an average of three years to comply with all the steps set out by the 2007 Health Regulations as necessary for the determination of the final size of a sanitary protection zone around a polluting undertaking (see paragraphs 25, 26 and 34 above). In the present case, however, for no apparent or cogent reason, the authorities made no efforts to enforce the above-mentioned judgment, and it took them almost five years following the delivery of that judgment merely to start the process of developing said project. In the meantime, burials continued to be conducted, in contravention of the domestic health regulations, and the applicant had to live on his polluted

plot of land. The Court also notes that no information was provided by the Government as to whether it might have been feasible to take other measures while the enforcement proceedings were pending, such as temporarily relocating the applicant or carrying out decontamination work on his property by way of offsetting the effects of the absence of a sanitary protection zone. The Court reiterates that it is mindful of the difficulties and delays that are typically encountered by the authorities in finding and allocating relevant technical and logistical resources and securing the necessary funding for public works projects such as the one in the present case (see *Yevgeniy Dmitriyev v. Russia*, no. 17840/06, § 55, 1 December 2020). However, it considers that the use of the Lesnoye cemetery in blatant breach of the relevant domestic health regulations – together with the unexplained delay in the enforcement proceedings, which prolonged the illegality of the authorities’ actions – deprived the applicant of the effective protection of his rights under Article 8.

54. It therefore follows that the interference at issue was not “in accordance with the law”; this finding alone is sufficient for the Court to hold that there has been a violation of Article 8 of the Convention, without examining whether it also pursued a “legitimate aim” or was “necessary in a democratic society” (see *Fadeyeva*, cited above, § 95, and *M.M. v. the Netherlands*, no. 39339/98, §§ 45-46, 8 April 2003”).

Comentario de la autora:

Cuando se alude a actividades potencialmente contaminantes, no es habitual pensar en cementerios. Sin embargo, está sometida a la regulación sanitaria y su incumplimiento puede acarrear consecuencias para la salud física y mental de las personas que viven cerca de sus instalaciones, vulnerando su derecho del artículo 8 Convención Europea de Derechos Humanos, a la vida privada y familiar.

Enlace web: [Sentencia del TEDH de 10 de mayo de 2022, demanda 47897/15](#)

Tribunal Constitucional (TC)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de junio de 2022

[Sentencia 18/2022, de 8 de febrero de 2022, del Pleno del Tribunal Constitucional \(Ponente: Ricardo Enríquez Sancho\)](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Boletín Oficial de Estado, número 59, de 10 de marzo de 2022

Palabras clave: Litoral. Autorización. Ayuntamiento. Dominio público marítimo terrestre. Playas.

Resumen:

Consideramos de interés la presente sentencia pues el objeto de discusión se centra en los artículos 20.1 b) y 30 d) de la [Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral](#), que atribuyen a los ayuntamientos competencia para otorgar «autorizaciones» para actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas, de la siguiente manera: «Artículo 20. Servicios de temporada y actividades previstos por los planes de uso del litoral y de las playas. 1. Corresponde a los ayuntamientos, de acuerdo con los respectivos planes de uso del litoral y de las playas: [...] b) El otorgamiento de las autorizaciones para el resto de actividades previstas por el plan de uso del litoral y de las playas». «Artículo 30. Competencias de los ayuntamientos. Corresponde a los ayuntamientos, en los términos establecidos por la presente ley: [...] d) El otorgamiento de las autorizaciones para actividades previstas por los planes de uso del litoral y de las playas».

El argumento de la inconstitucionalidad se fundamenta por un lado en la falta de competencia de la Generalitat para otorgar esas autorizaciones (art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por otro lado, en la inconstitucionalidad mediata por contradecir lo establecido en el art. 115 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

Ambos, tanto el Gobierno como el parlamento de Cataluña alegan que el art. 115 de la Ley de Costas no contradice lo estipulado en la Ley 8/2020. Sobre la competencia de la Generalitat en la gestión de las autorizaciones de dominio público marítimo terrestre, corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral (art. 149.3.b del Estatuto de Autonomía de Cataluña), respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición».

Para el tribunal, es importante sacar a colación lo ya expresado en sentencias anteriores como la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92, entre otras, donde establece que la Generalitat es competente en materia de ordenación del litoral, y que la gestión de los títulos no menoscaba la competencia del Estado sobre la protección del litoral derivada del art. 132.2 CE. c) La

competencia sobre ordenación del litoral se corresponde materialmente con la competencia sobre ordenación del territorio, aunque proyectada sobre la específica franja de terreno que es el litoral.

Además, el propio art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía Catalán establece que dentro de la «gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre» incluye «especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar», sucesivas salvedades que evidencian que la «gestión» inicial no se limita al otorgamiento.

Sobre las competencias de los ayuntamientos, el artículo 115 de la Ley de costas. a) Sentado lo anterior, debe ahora examinarse si, puede dicho artículo impedir que la Ley 8/2020 atribuya a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre, al no estar prevista esta función en la enumeración de competencias municipales del citado art. 115. Sin embargo, tras el análisis por parte del tribunal de las competencias de los gobiernos locales de Cataluña, no se aprecia ningún tipo de posible lesión de derechos respecto a las comunidades autónomas.

Tampoco estima el tribunal el recurso dirigido contra el resto de apartados por no superar el ámbito competencial que les reservan los arts. 25 y 28 de la Ley de bases de régimen local (Ley 7/1985).

Respecto al párrafo d), la opinión del tribunal es que tampoco invade la competencia autonómica en materia de protección civil, ni la competencia de salvamento marítimo, cuyo ámbito propio está actualmente delimitado por la Ley 60/1962, por lo que no es contrario a la Constitución

Por lo anteriormente expuesto, conforme la distribución de competencias establecida entre la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el art. 115 de la Ley de costas de 1988 no es un obstáculo para que el Gobierno de Cataluña pueda atribuir a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre «respetando el régimen general del dominio público» establecido por el Estado (art. 149.3 EAC), por lo que se establece su encaje con la Constitución y se desestima el recurso interpuesto.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) de carácter básico de acuerdo con el art. 149.1.23 CE (medio ambiente), al no reconocer este precepto entre las «competencias municipales» que enumera el otorgamiento de autorizaciones que le atribuyen los artículos recurridos; sí, en cambio, «explotar [...] los servicios de temporada que puedan establecerse en las playas», art. 115 c), que la ley catalana menciona en otros subapartados de los preceptos impugnados que no han sido objeto de recurso: arts. 20.1 a) y 30 c).”

“(…) El Gobierno y el Parlamento de Cataluña sostienen que la Ley 8/2020 está amparada en la competencia general y «exclusiva» sobre «ordenación del litoral» del art. 149.3 EAC, y en concreto en la de «establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes» de su letra a), y no en la letra b) invocada en el recurso.”

“(…) Así lo entendimos ya en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 A), sobre la Ley de costas: «[h]ay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de costas, en cuyo art. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico ‘que ordene el litoral’, concepto este último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que, a los efectos de esta ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia.»”

“(…) El abogado del Estado no ha alegado que el régimen de las autorizaciones conforme a la Ley catalana 8/2020 sea diferente al establecido en la ley estatal. De hecho, como ya constatamos al levantar de la suspensión de los preceptos impugnados en el ATC 83/2021, de 15 de septiembre, FJ 4, la Ley catalana impone que el plan de protección y ordenación del litoral de ámbito autonómico «respete el régimen general del dominio público marítimo-terrestre» (art. 7) y que los planes municipales de uso del litoral y de las playas dictados «en desarrollo» del anterior solo puedan regular la autorización de actividades que «solo exijan, en su caso, instalaciones desmontables o bienes muebles» (art. 10.1), previsión idéntica a la del art. 51.1 de la Ley de costas.”

“(…) Técnica colaborativa que es coherente con nuestra doctrina sobre la concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico [por todas, STC 149/1991, FJ 7 D), sobre el propio art. 117 de la Ley de costas]. La Ley autonómica se ampara en la competencia general sobre ordenación del litoral, que no ha cuestionado el recurrente, y establece un sistema de planes ordenados en cascada (plan autonómico general y planes de desarrollo municipales) que atribuye a estos últimos, con sujeción a la normativa estatal y autonómica, la regulación de las concretas actividades susceptibles de ser autorizadas en cada término municipal sin necesidad de instalaciones permanentes.”

“(…) Así pues, desde el Estatuto de 2006 la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la «utilización del dominio público» (título III de la Ley de costas, arts. 31 y ss.) y en concreto de las autorizaciones, que son las aquí afectadas (arts. 51 y ss. de la misma ley), sin incluir ya la competencia para su otorgamiento. Como advertimos en la STC 31/2010, FJ 92, antes reproducido: «[l]a norma estatutaria impugnada [el art. 149.3 b)] se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del ‘régimen general del dominio público’, lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración» (énfasis añadido).”

Comentario del Autor:

El Tribunal Constitucional rechaza en esta sentencia el recurso planteado por el Gobierno de España contra la ley catalana de ordenación del litoral. La pretensión del Gobierno era reconocer que constituye competencia “exclusiva y plena” reservada al Estado el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre. En su recurso, el Gobierno solicitó la suspensión inmediata de dos preceptos de la citada ley. Los artículos en cuestión son el 20.1.b) y el 30.d), que permiten otorgar competencias a los ayuntamientos con el fin de autorizar la ocupación del dominio público estatal para las actividades previstas en los planes

de uso del litoral y de las playas. El recurso añadía que ello implica su plena sujeción a las potestades estatales, ya que dicho régimen le corresponde establecerlo al Estado.

El tribunal no encuentra obstáculos para que el Gobierno de Cataluña pueda atribuir a los ayuntamientos la competencia para otorgar las autorizaciones de uso del dominio público marítimo terrestre «respetando el régimen general del dominio público» establecido por el Estado (art. 149.3 EAC).

Enlace web: [Sentencia 18/2022, de 8 de febrero de 2022, del Pleno del Tribunal Constitucional](#)

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 2 de junio de 2022

[Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de abril de 2022 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Fernando Román García\)](#)

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

Fuente: Roj: STS 1754/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1754

Palabras clave: Planificación territorial. Urbanismo. Estudio económico financiero. Informe de sostenibilidad económica. Informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia. Evaluación ambiental estratégica. Alternativas. Retroacción de actuaciones.

Resumen:

El Alto Tribunal se pronuncia sobre el recurso de casación formulado por la Generalitat Valenciana contra la sentencia nº 46/2021, de 11 de febrero, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil TORREVIÑAS, S.L frente al [Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell, por el que se prueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana \(PATIVEL\)](#), y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana (DOGV nº 8293, de 11 de mayo de 2018), declarándolo nulo por ser contrario a derecho.

La sentencia de instancia acogió el recurso planteado por la mercantil en base a tres razonamientos destacables: (i) Omisión por parte de la Administración de su obligación de incorporar en la tramitación del PATIVEL la preceptiva memoria económica. (ii) Omisión en el expediente del PATIVEL de los preceptivos informes en materia de género, familia e infancia. (iii) El PATIVEL no se ha sometido a una verdadera evaluación ambiental y territorial estratégica, habiéndose omitido la evaluación de las distintas alternativas posibles.

La cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en precisar y complementar la jurisprudencia con el fin de determinar:

A) Si la exigibilidad de estudio económico financiero establecida por la jurisprudencia (entre otras, STS de 31 de marzo de 2016, RC 3376/14) en todo tipo de instrumentos de ordenación urbanística es trasladable a instrumentos de ordenación territorial como el concernido (donde se protege el suelo, pero no se transforma).

B) Si los informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia "neutros" (en los que se indica la no afectación a tales cuestiones) equivalen a su inexistencia.

C) Qué alcance puede exigirse al estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica.

En el auto de admisión del recurso se identificaron como normas jurídicas que deberían ser objeto de interpretación: el artículo 37.5 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. La D.A. 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. El artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Los artículos 1.1.b), 5.2. c), 18.1. b) y 26 de la [Ley 21/2013, de evaluación ambiental](#), y los artículos 47 a 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La parte actora basa su recurso en los siguientes motivos:

A) La sentencia impugnada infringe lo dispuesto en el artículo 22.4 del [Real Decreto Legislativo 7/2015](#) por aplicar erróneamente sus previsiones en relación con el Reglamento de Planeamiento de 1978, en concreto su artículo 37.5, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, más específicamente la STS 12 de febrero de 2016, referida al Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.

Este primer motivo se ampara en que la propia sentencia impugnada, a pesar de reconocer que no es preceptivo el informe de sostenibilidad económica, lo exige por ser un requisito jurisprudencial. Considera que el art. 12 de Reglamento de Planeamiento de 1978 no exigía formalmente un estudio económico-financiero sino "un examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas posibles con base a los criterios y objetivos propuestos". Añade que la doctrina del TS invocada por la STSJV es claramente inaplicable, toda vez que está referida a "toda clase de instrumentos de ordenación urbanística", siendo así que la ordenación del territorio y el urbanismo son dos materias distintas. Y considera que el PATIVEL contiene una memoria económica que se ha redactado, no por imperativo legal, sino porque en el trámite de información pública se alegó su ausencia.

B) La sentencia recurrida infringe la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el posible carácter neutro de los informes de impacto, plasmada en la STS nº 1375/2020, de 21 de octubre, (RC 6895/2018), que ha venido a establecer que, sin perjuicio del principio de transversalidad de género, los proyectos normativos pueden ser "neutros" o "nulos" en cuanto a sus efectos en la igualdad de género, de forma que los informes incorporados al expediente pueden limitarse a constatar dicha circunstancia.

A juicio de la recurrente, la Generalitat se ha pronunciado sobre el impacto de género del proyecto normativo, de hecho, el órgano competente ha manifestado en su informe que el PATIVEL es neutral en cuanto a la igualdad de mujeres y hombres, atendiendo al contenido de dicho plan y a la escala del territorio afectada por aquel.

Asimismo, en opinión de la recurrente, el informe no resultaba preceptivo por cuanto su exigencia en la elaboración de reglamentos no surgió hasta la entrada en vigor de la [Ley 13/2016, de 29 de diciembre](#), de fecha posterior a la Resolución de 11 de noviembre de 2015 por la que se inició el procedimiento para la elaboración del PATIVEL.

Por otra parte, de la memoria correspondiente se desprende que el PATIVEL no produce efectos, ni positivos ni negativos, sobre los menores y adolescentes y sobre las familias de la Comunidad Valenciana, sin que se haya puesto de manifiesto en la sentencia impugnada

ningún motivo por el que pueda considerarse que el plan produce un impacto indeseado en los citados ámbitos.

C) La sentencia impugnada infringe la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y, en concreto, sus artículos 1.1. b), 5.2 c), 18. 1.b) y 26, por cuanto impone a la Administración autonómica un contenido a su evaluación ambiental que no impone la propia ley. A diferencia de lo que la sentencia de instancia aprecia sobre el análisis de las alternativas de la evaluación basadas exclusivamente en criterios económicos, la recurrente considera que la opción por la alternativa 3 es la de menor incidencia en las situaciones jurídicas individuales, y se ajusta al principio de proporcionalidad y persecución del interés general.

La parte recurrida se opone al recurso planteado y defiende el contenido de la sentencia de instancia en todos sus extremos.

El Alto Tribunal parte de las siguientes consideraciones previas: i) Ordenación territorial y urbanismo son conceptos próximos y relacionados, pero diferenciables. ii) La aplicación del régimen jurídico que corresponda no puede efectuarse atendiendo, simplemente, a la denominación formal que se asigne a los planes como de ordenación territorial o urbanísticos, sino que debe tener en cuenta su contenido material. iii) En la exigencia de los requisitos formales que deban observarse en la tramitación de los planes, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial que en el caso examinado pudiera tener el requisito incumplido y huyendo de rigorismos formales excesivos.

-Sobre la primera cuestión de interés casacional, el Tribunal aclara que nos encontramos ante un instrumento de ordenación territorial donde se protege el suelo, pero no se transforma. Con la finalidad de distinguir conceptualmente el estudio económico-financiero y el informe de sostenibilidad económica, trae a colación su doctrina a través de la sentencia 296/2016, de 12 de febrero, que analizó el Plan del Litoral de Galicia.

En este caso concreto, al igual que apreció la sentencia de instancia, el Alto Tribunal considera que estamos ante un instrumento de ordenación de carácter estratégico, cuyas determinaciones habrán de desarrollarse a posteriori por medio de las distintas figuras de planeamiento, por lo que no cabría exigir en el supuesto enjuiciado el referido informe de sostenibilidad económica.

En cuanto a la exigibilidad del estudio económico-financiero y en atención a las anteriores consideraciones previas, considera el Tribunal que la doctrina sentada en su sentencia 725/2016 no resulta aplicable a este caso, precisamente porque no estamos ante un instrumento de ordenación urbanística sino ante un instrumento de ordenación territorial.

Sin embargo, dice el Tribunal, ello no significa que pueda prescindirse de toda previsión relativa al coste económico que lleva aparejado un instrumento de ordenación territorial, máxime teniendo en cuenta que su naturaleza reglamentaria exigiría tal previsión. Lo relevante es que a lo largo de la tramitación del plan se incorpore una previsión suficiente del impacto económico que pudiera derivarse de la aprobación de la disposición reglamentaria.

Por lo expuesto, el Alto Tribunal no comparte la fundamentación y conclusión de la sentencia de instancia porque no ha tenido en cuenta la diferencia existente entre ordenación

territorial y urbanística y ha aplicado a un Plan de ordenación territorial el régimen propio de un plan urbanístico.

Es más, considera suficiente la “memoria económica” incorporada durante la tramitación del PATIVEL en función del contenido material de sus determinaciones. Se suma el apartado 4 del documento que lleva por rúbrica “otras repercusiones económicas derivadas de la elaboración y gestión del PATIVEL,” en el que se hace una referencia al coste que conllevaba la elaboración de este Plan para la Generalitat.

En definitiva, se acoge el recurso de casación respecto a este extremo.

A continuación, el Tribunal se pronuncia sobre la **segunda de las cuestiones de interés casacional**: si los informes de impacto de género, familia e infancia y adolescencia "neutros" (en los que se indica la no afectación a tales cuestiones) equivalen a su inexistencia.

A su juicio, el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres debe considerarse un principio inspirador de la ordenación territorial y su exigibilidad en los proyectos normativos en el ámbito de la Comunidad Valenciana está fuera de toda duda, conforme a lo establecido en el artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad de hombres y mujeres.

Respecto de la exigibilidad en los proyectos reglamentarios de los informes de impacto en la familia, infancia y adolescencia, se prevé en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en la redacción dada a ambas por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia.

La respuesta a la cuestión planteada se hace depender del contenido de dichos informes en cada caso concreto que se examine. Al efecto, establece la siguiente doctrina jurisprudencial:

“Si en el caso enjuiciado cabe deducir que realmente se llevó a cabo el análisis del impacto que las determinaciones del plan de ordenación territorial podrían tener sobre el género, familia, infancia y adolescencia, los informes "neutros" no serán equivalentes a inexistentes; por el contrario, cuando pueda inferirse que se ha utilizado una fórmula rituarial para afirmar la neutralidad de la norma a esos efectos, pero que no ha existido realmente un análisis sobre el particular, esos informes deben reputarse inexistentes”.

Del contenido de los informes oficiales obrantes en el expediente a través de los cuales no se aprecia una incidencia directa o indirecta sobre las familias numerosas ni sobre los derechos de la infancia y tampoco se prevén efectos sobre la igualdad, el Alto Tribunal entiende que los referidos informes no pueden calificarse de rituarios y, por ende, de inexistentes.

En definitiva, se acoge el motivo de casación respecto a este extremo.

A continuación, el Tribunal se pronuncia sobre la **tercera de las cuestiones de interés casacional** referida al alcance que puede exigirse al estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica referida a un plan de ordenación territorial como el PATIVEL.

De conformidad con la normativa comunitaria y nacional aplicable a este procedimiento, el Alto Tribunal plantea la respuesta a la cuestión de interés casacional en los siguientes términos:

“El estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica de un plan de ordenación territorial, debe incluir, además de la referencia al alcance y contenido del plan propuesto, aquellas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de prevenir o corregir los efectos adversos sobre el medio ambiente de la aplicación del plan o programa”.

La Sala de instancia acogió el motivo de recurso alegado por la mercantil al considerar que el análisis de las posibles alternativas se basaba en criterios económicos y que no existía un análisis riguroso desde el punto de vista ambiental de las distintas propuestas o alternativas presentadas.

A sensu contrario, el Alto Tribunal no comparte esta argumentación. Para ello se basa en el contenido de los capítulos 10 a 13 del documento referido a la Evaluación ambiental y territorial estratégica, fechado en 2018, a través del cual se lleva a cabo un estudio que abarca los siguientes aspectos:

1. "Selección de alternativas y descripción de su evaluación" –alternativas contempladas en el PATIVEL; resumen de la metodología empleada en la selección de la alternativa desarrollada por el PATIVEL; justificación de la selección de la alternativa desarrollada por el PATIVEL; dificultades encontradas a la hora de realizar la selección de alternativas. 2. “Medidas previstas para el seguimiento del PATIVEL”. 3. “Conclusiones”. 4. “Resumen no técnico”.

En definitiva, expuestos los aspectos tratados en el documento de evaluación ambiental y territorial estratégica, la Sala considera que su contenido es suficiente y adecuado en función de los objetivos, el ámbito geográfico y territorial, y las determinaciones del PATIVEL.

Por tanto, este motivo de impugnación también es estimado.

Por último, dice textualmente el Tribunal: “una vez anulada la sentencia impugnada, dado que para resolver el recurso contencioso-administrativo del que trae causa este recurso de casación es preciso el examen e interpretación de la normativa autonómica, que es competencia de la Sala de instancia, debemos retrotraer las actuaciones a fin de que sea dicha Sala la que, con observancia de lo razonado y decidido en esta sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo las "alegaciones impugnatorias formuladas por la parte recurrente acerca del contenido material del PATIVEL".

Es decir, el Alto Tribunal devuelve los autos al TSJ para que se pronuncie sobre un extremo que no había sido enjuiciado debido a que prosperaron los motivos de recurso que justificaron la nulidad de la sentencia en aquel momento. Estimado el recurso de casación contra la sentencia de instancia, el TSJ debe pronunciarse sobre el contenido material del PATIVEL.

Destacamos los siguientes extractos:

Primera cuestión de interés casacional: “(...) Por tanto, con independencia de la denominación formal que se asigne a esa previsión del impacto económico de la norma reglamentaria (sea memoria económica o, en su caso, estudio económico-financiero, o cualquier otro), de la doctrina expuesta en la citada sentencia se deduce con nitidez que lo verdaderamente relevante es que se incorporen a su contenido los datos y elementos suficientes en relación con las determinaciones de dicha norma para poder efectuar, razonablemente, una estimación aproximada del impacto económico que, en su caso, podría tener la aprobación de la citada norma reglamentaria.

Y esta conclusión no resulta alterada por el hecho de que el artículo 16 del [Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana](#), no incluya expresamente una memoria económica entre la documentación que necesariamente debe incorporarse a la tramitación de los planes de acción territorial (...).”

“(...) La aplicación al supuesto examinado de la doctrina jurisprudencial que acabamos de establecer en respuesta a la primera cuestión planteada en el auto de admisión conduce directamente a rechazar la fundamentación y conclusión alcanzadas a ese respecto por la Sala de instancia en la sentencia impugnada.

Y ello, por cuanto que en esa sentencia no se ha tenido en cuenta la diferencia conceptual, importante, que existe entre ordenación territorial y ordenación urbanística y, como consecuencia de ello, se ha aplicado a un plan de ordenación territorial como el PATIVEL un régimen jurídico propio de un plan urbanístico, sin atender al verdadero contenido material de sus determinaciones que, lejos de comportar una transformación urbanística directa e inmediata, se limitan a establecer unas líneas directrices generales a modo de marco de referencia al que deberán ajustarse después los instrumentos de planificación urbanística de ámbito territorial inferior.

Además, consideramos que la "memoria económica" incorporada durante la tramitación del PATIVEL debe estimarse suficiente en función del contenido material de las determinaciones del Plan, dado que " del carácter exclusivamente normativo de sus determinaciones se deriva que el PATIVEL no propone ninguna actuación que genere un coste económico, ni su implantación y gestión necesita de la creación de estructuras administrativas nuevas que supongan una repercusión económica nueva en los presupuestos de la Generalitat".

En este sentido, pese a todo y, aun considerando sus redactores que la citada memoria de sostenibilidad económica no era estrictamente exigible por no comportar el PATIVEL actuaciones de transformación urbanística (ex artículo 22.4 LSRU), dadas las alegaciones realizadas en el trámite de consulta pública en relación con posibles responsabilidades para la Generalitat derivadas del proceso de desclasificación de suelos por el PATIVEL, estimaron conveniente clarificar dicha cuestión (...).”

Segunda cuestión de interés casacional: “(...) Y, desde esa perspectiva, no cabe duda de que -por pura lógica- la eventualidad de que pudiera producirse un impacto desfavorable en el género, familia, infancia o adolescencia como consecuencia de la aprobación de un plan de ordenación territorial aparece, en teoría, como una posibilidad más remota -menos probable- que si de la aprobación de un plan urbanístico de ámbito territorial inferior se tratara.

Pese a ello, esa posibilidad teórica no debe ser descartada. Pero, a la vista del documento n° 35, la mera afirmación de la parte recurrida sobre la inexistencia real de los preceptivos informes -que hemos rechazado- no puede considerarse suficiente para anular el PATIVEL porque, en tal caso, la estimación de esa pretensión comportaría consecuencias realmente desproporcionadas a la vista de las circunstancias concurrentes.

Por ello, de modo análogo a como razonamos en nuestra STS n°. 176/2022, consideramos -en virtud del principio de proporcionalidad- que para poder declarar fundadamente la nulidad del PATIVEL por este motivo, deberían haberse precisado suficientemente cuáles eran las concretas determinaciones incluidas en el plan aprobado que incurrían en contravención del principio de igualdad o que podían afectar desfavorablemente a la familia, infancia o adolescencia; o, de otro modo, debería haberse indicado el motivo por el que se apreciaba que una específica omisión en las determinaciones del plan comportaba una quiebra de aquel principio o de la necesaria protección de la familia, infancia o adolescencia.

Y, en su caso, también debería haberse justificado que esa eventual afectación desfavorable para la igualdad de género, familia, infancia o adolescencia se proyectaba sobre la totalidad del plan y que no bastaba para remediarla con la anulación parcial del mismo, esto es, de alguna o algunas de sus determinaciones.

Nada de esto aparece en la sentencia impugnada ni se precisa en las alegaciones de la parte recurrida en casación y ello nos lleva a la conclusión de que el recurso de casación debe ser acogido en este extremo (...)."

Tercera cuestión de interés casacional: "(...) Para cumplir con estos objetivos y hacer frente a la problemática detectada, el PATIVEL propone tres alternativas: el futuro tendencial en caso de no aplicación del Plan (alternativa 1), la desclasificación de todos los sectores pendientes de desarrollo en la franja litoral (alternativa 2) y la selección de los sectores que deben desclasificarse para no entrar en conflicto con la Infraestructura Verde (alternativa 3).

En la alternativa 1, asumiendo que se desarrollan todos los sectores que están ahora en tramitación supondría que el 60% del suelo en los primeros 500 metros de costa quedaría sellado, teniendo consecuencias medioambientales muy importantes como pérdida de biodiversidad, fragmentación de espacios, pérdida de conectividad así como un incremento del riesgo de inundación.

En la alternativa 2, no se tiene en cuenta los diferentes estados de tramitación del planeamiento, ni se evalúan las responsabilidades patrimoniales, ni se asume las posibilidades de completar ciertos tejidos urbanos de acuerdo a un modelo de desarrollo urbano sostenible, situación que es habitual en zonas de trasdós.

En la alternativa 3, que es la desarrollada por el PATIVEL, se protegen los suelos abiertos al mar, se atienden a los valores del territorio y el discurso de "rescate" de suelos se apoya en un análisis exhaustivo de la Infraestructura Verde. Además, se evalúan los diferentes estados de tramitación del planeamiento, se evalúan las responsabilidades patrimoniales y se asume la posibilidad de completar ciertos tejidos urbanos de acuerdo a un modelo de desarrollo urbano sostenible (...)."

“(…) Pues bien, una vez expuestos -en lo que ahora interesa- los aspectos tratados en el documento de evaluación ambiental y territorial estratégica y los términos en que ese examen medioambiental se ha realizado, la Sala no alberga duda alguna de que su contenido es suficiente y adecuado en función de los objetivos, el ámbito geográfico y territorial, y las determinaciones del PATIVEL.

Como antes dijimos, la Sala de instancia estimó que no se había tenido en cuenta la realidad material del suelo afectado, sino solo aspectos económicos, sin atender a aspectos ambientales, paisajísticos o territoriales, optando por la alternativa que menos indemnizaciones generaba.

Sin embargo, el examen de los capítulos 10 a 13 del documento de evaluación, parcialmente transcritos y, singularmente, de los cuadros incluidos en el capítulo 10, evidencia que sí se ha llevado a cabo -en lo sustancial- el análisis de los efectos que el PATIVEL pudiera tener sobre los factores indicados en el artículo 5.1.a) de la Ley 21/2013 y, del mismo modo, que la selección y análisis de las alternativas se ha ajustado a los requisitos legales y a la doctrina jurisprudencial que hemos sentado en el Fundamento anterior.

En consecuencia, también en lo relativo a este motivo de impugnación el recurso de casación debe ser estimado (…).”

Comentario de la Autora:

De momento, el Alto Tribunal salva el PATIVEL acogiendo los motivos de recurso alegados por la Generalitat Valenciana, si bien devuelve los autos al Tribunal Superior de Justicia para que se pronuncie sobre su contenido material, en cuyo examen no entró al considerar que la estimación de los primeros motivos de recurso lo hacía innecesario.

Sobre la base de la distinción entre instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos, el Tribunal corrobora que no resulta necesaria una memoria de sostenibilidad económica demostrativa de que la administración pueda afrontar los gastos de mantenimiento de las infraestructuras en ese concreto ámbito espacial, por cuanto no estamos ante un instrumento de ordenación de actuaciones urbanísticas.

Indirectamente, tampoco le resulta exigible un estudio económico-financiero, si bien justifica la necesidad de previsión de costes en el hecho de que toda disposición de naturaleza reglamentaria debe prever el coste económico que pudiera implicar el instrumento de ordenación territorial, como es el caso del PATIVEL, de cuyo contenido se infiere una estimación aproximada de su impacto económico.

Por otra parte, el Tribunal destaca que el principio de igualdad de género no es una cuestión neutral sino un principio inspirador de la ordenación territorial, si bien la legislación estatal no ha incorporado ningún trámite específico para su concreción en el planeamiento urbanístico, extrapolable a la planificación territorial. Si bien no aplica el calificativo de “rituarios” a los informes sobre impacto de género y familia, lo relevante de la sentencia es que el impacto desfavorable que desde esta perspectiva pudiera tener un plan de ordenación territorial sobre el género, familia, infancia o adolescencia es más remoto que si se tratara de un plan de urbanismo.

Por último, la Sentencia traslada textualmente el contenido de los capítulos 10 a 13 del documento referido a la evaluación ambiental y territorial estratégica para llegar a la conclusión de que su contenido es suficiente.

A la espera del pronunciamiento del TSJ, por el momento, sobrevive el PATIVEL.

Enlace web: [Sentencia STS 1754/2022 del Tribunal Supremo, de 27 de abril de 2022](#)

En la misma línea, véase: [Sentencia STS 1751/2022 del Tribunal Supremo, de 27 de abril de 2022](#)

Audiencia Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de junio de 2022

[Sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de marzo de 2022 \(Sala de lo contencioso administrativo. Sección 1ª. Ponente: María Nieves Buisan García\)](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: SAN 1349/2022 - ECLI:ES:AN:2022: 1349

Palabras clave: Concesión. Aguas. Restauración. Demolición.

Resumen:

En la presente sentencia, interviene como parte actora la mercantil Green Power España, siendo objeto de impugnación la Resolución del Ministerio para la Transición Ecológica por la que declara extinguido, por transcurso del plazo, el derecho a la concesión de un caudal de agua, con destino a producción de energía eléctrica en varios términos municipales, en concreto la resolución dice: (...) Green Power España SL deberá proceder a la demolición y adecuación paisajística a su costa de todas las infraestructuras actuales del aprovechamiento.

Los argumentos empleados por la actora son los siguientes:

Por un lado, las instalaciones permitirían la continuidad de la explotación, para lo cual emiten dictamen de perito de parte. Cuestionan la norma aplicable al caso que les obliga a asumir la demolición de las instalaciones por ser *ratione temporis*. También argumenta que la actuación de la demolición generará impactos negativos sobre diversos factores ambientales, especialmente sobre el régimen hidrológico de la zona, la vegetación y la fauna. Además del impacto al patrimonio histórico y cultural.

La Sala, una vez analizada la normativa aplicable, considera aplicable al litigio dicha nueva redacción del artículo 89.4 del RDPH, en relación con el artículo 101 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, entendiendo que ello no constituye retroactividad alguna sino la aplicación de la legislación vigente en el momento de los hechos.

En lo que respecta a las posibles afecciones ambientales que generaría la demolición de las instalaciones, según los informes técnicos existentes, es justamente lo contrario, pues la producción de energía es la que provoca efectos negativos sobre las especies contempladas en esos puntos, como también lo es la propia instalación.

El efecto paisajístico negativo por claro envejecimiento de la central hidroeléctrica según el informe emitido por técnicos de la Administración, manifiesta que "presentan necesidades de inversión en mejoras y mantenimiento de toda obra civil, incluyendo el edificio y la cámara de carga, así como determinadas infraestructuras hidráulicas como compuertas, desarenador y accionamiento".

Para tratar de cuestionar el informe emitido por la Administración, la mercantil Green Power España contrata a una empresa cuyo informe se sustenta, en gran medida, o bien en el rendimiento económico de aprovechamiento hidroeléctrico en el futuro, o bien en las alteraciones de fauna y flora y contaminaciones que se producirían durante en el periodo de las obras de desmantelamiento, analizándose en menor medida los beneficios ambientales que se generaran a largo plazo, con la desaparición del aprovechamiento, que realmente es lo que corresponde analizar.

Por todo ello, valorando conjuntamente los estudios, actas de inspección, queda acreditado que existen acreditados motivos para la protección medioambiental que aconsejan la demolición de las instalaciones y su adecuación paisajística, por lo que la pretensión de la parte actora ha de ser desestimada.

Por consiguiente, se procede a desestimar el recurso interpuesto por la representación de Green Power España, S.L. frente a la Resolución del Ministerio para la Transición Ecológica. Resolución que se confirma, dada su conformidad a Derecho.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Tras diversas transferencias, el 28 de octubre de 1991 la Confederación Hidrográfica del Norte aprobó el "Proyecto de rehabilitación del aprovechamiento hidroeléctrico de Pe de Viña", con sujeción a las condiciones impuestas, determinándose como plazo de vigencia el de 25 años. Se indicaba que "Al extinguirse el derecho concesional revertirán al Estado o la Administración hidráulica competente, de modo gratuito y libre de cargas, cuantas obras hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento" Mediante Resolución de 19 de octubre de 1993 se aprueba el acta de reconocimiento final de las obras y se autoriza la puesta en marcha del aprovechamiento.”

“(…) El 4 de febrero de 2019 la Abogacía del Estado emite Informe favorable a la extinción de la concesión. El Dictamen del Consejo de Estado de fecha 23 de mayo de 2019, en el mismo sentido, acuerda lo siguiente: Que procede declarar la caducidad del derecho a un aprovechamiento de aguas sometido a consulta. Dictamen que razona, en su parte final, que " Además, como consecuencia de la no continuidad de la explotación debido a las afecciones ambientales señaladas en sede de antecedentes y de conformidad con el artículo 101 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre,, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, procede exigir al concesionario la demolición y adecuación paisajística a su costa de todas las infraestructuras actuales del aprovechamiento que forman una única unidad orgánica de explotación, según lo reflejado en el acta levantada en la visita de inspección efectuada el 17 de enero de 2017 y firmada por todos los asistentes".”

“(…)Tras el inicial otorgamiento de la concesión el 12 de abril de 1907, la resolución de la Confederación Hidrográfica del Norte de 28 de octubre de 1991 regula cuál será el destino de las obras a la fecha de su extinción: " Por imperativo de la ley, al extinguirse el derecho concesional revertirán al Estado o la Administración hidráulica competente, de modo gratuito y libres de cargas, cuantas obras hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento (...)". Sin que en ninguno de los documentos sobre otorgamiento o transferencia de la concesión conste previsión alguna que contradiga o matice lo anterior.”

“(…)Así, y si bien es cierto que tanto el título concesional como la mayoría de las posteriores Ordenes de transmisión preveían que las instalaciones revertirían al Estado una vez finalizada la concesión, y no contemplaban tales actuaciones de demolición y adecuación paisajística a expensas del concesionario, tal obligación de retirada de las instalaciones tiene su amparo en la legislación que se encontraba en vigor en el momento de extinción de la concesión, sin que la Administración haya variado los términos de la concesión, sino que lo que ha cambiado son los efectos legales derivados de tal finalización por el transcurso del plazo de la concesión.”

“(…) La Oficina de Planificación Hidrológica del Ministerio para la Transición Ecológica, en Informe de 11 de enero de 2018, en línea con el anterior, concluye desaconsejando, desde el punto de vista de especies piscícolas y la pesca, el mantenimiento de la concesión de la central hidroeléctrica y considera adecuada la caducidad que permitiría realizar mejoras en sus cauces y habitats. Y figura asimismo en el expediente que las Asociaciones AEMS Ríos con vida y Asociación para a Defensa Ecolóxica de Galiza, destacan el valor natural y ambiental del río Eo en el enclave donde se encuentra el azud, al estar incluido en la zona LIC ES1120002 Río Eo, señalando que la eliminación de dicho obstáculo beneficiaría a varias especies presentes en dicho cauce, algunas de ellas protegidas, y mejoraría el hábitat fluvial en general”.

Comentario del Autor:

En la presente sentencia, se declara extinguido por la finalización del plazo concedido, la concesión de un caudal de agua con destino a producción de energía eléctrica. Además, la compañía hasta entonces beneficiaria de la concesión, deberá proceder a la demolición y adecuación paisajística a su costa de todas las infraestructuras existentes asociadas al aprovechamiento. La mercantil, en su defensa para tratar de evitar los costes asociados a esa actuación, intenta acreditar en primer lugar la no aplicación de la normativa empleada en la Resolución y, en segundo lugar, el alto impacto que en los valores naturales tendrían las obras de demolición. Argumentos rechazados por el tribunal pues en los informes presentados no se hace mención alguna al efecto a largo plazo que tendrían dichas obras.

Enlace web: [Sentencia SAN 1349/2022 de la Audiencia Nacional de 1 de marzo de 2022](#)

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de junio de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 29 de marzo de 2022 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ramón Sastre Legido\)](#)

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

Fuente: Roj: STSJ CL 1299/2022 - ECLI:ES:TSJCL:2022:1299

Palabras clave: Urbanismo. Ordenación territorial. Plan General de Ordenación Urbana. Suelo rústico. Paisaje.

Resumen:

La Sala conoce del recurso contencioso-administrativo formulado por la mercantil e “Lingotes Especiales, S.A” contra la Orden FYM/468/2020, de 3 de junio, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por la que se aprueba definitivamente de forma parcial la revisión del Plan General de Ordenación Urbana (RPGOU) de Valladolid.

Las parcelas litigiosas están clasificadas en la RPGOU como suelo rústico, teniendo la parcela 117 la categoría de "rústico común" y la parcela 137 la categoría de "rústico con protección especial".

Con carácter previo, la Sala trae a colación la normativa sobre ordenación del territorio y urbanística que resulta aplicable al caso enjuiciado. Al efecto, remarca que en el art. 12 de las "Directrices de ordenación de ámbito subregional" se hace referencia a las Unidades Paisajísticas como elemento de protección ambiental y, entre ellas, a la "U.P.2" referida a la "Cuestas y Terrazas del Pisuerga", donde se encuentran las parcelas litigiosas. Entre las diversas categorías de suelo rústico contempladas en el art. 16.1 LUCyL se establece la de suelo rústico con protección especial. Asimismo, la protección del paisaje es uno de los objetivos de la actividad urbanística pública autonómica y el PGOU puede establecer la correspondiente ordenación para "proteger el patrimonio cultural, el medio ambiente y el paisaje, incluyendo las medidas precisas para la conservación y en su caso recuperación de las condiciones ambientales adecuadas".

Sostiene la parte actora que la Orden impugnada vulnera los artículos 103 y 9.3 de la Constitución, así como los arts. 4 TRLS15 y 112 RUCyL en cuanto incluye las parcelas litigiosas –números 117 y 137- dentro de la protección de vistas que se contempla en el art. 260 RPGOU y en los planos de ordenación correspondientes, sin una adecuada motivación.

A juicio de la Sala esta pretensión no puede prosperar porque si bien el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística debe ser motivado, lo cierto es que no es necesario justificar y motivar todas las determinaciones que se contienen en la revisión de un PGOU, bastando con que se expliquen y justifiquen las grandes líneas de la ordenación propuesta. Y esto, en opinión de la Sala, se ha cumplido en la RPGOU tanto en su Estudio Ambiental Estratégico como en su Memoria Vinculante. Puntualiza que tampoco en la “memoria vinculante” de un PGOU se exige justificar todas y cada una de las determinaciones que afecten a todas las parcelas del territorio ordenado.

Decaen también el resto de alegaciones formuladas por la mercantil recurrente por cuanto ni se han vulnerado los artículos 103.1 CE, 4 TRLS, 4 LUCyL y 5 RUCyL, ni el principio de seguridad jurídica, ni se ha provocado indefensión.

Por lo expuesto, la Sala desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) En el art. 260 de las normas de la RPGOU, sobre " Protección de vistas", se dispone:

1. El presente PGOU considera una prioridad la protección de las vistas y el paisaje en el entorno de la ciudad de Valladolid frente a la frecuente intrusión de elementos de gran visibilidad por sus dimensiones y localización como las explotaciones mineras, o las infraestructuras de transporte, energéticas y de telecomunicaciones.

2. Para su autorización, las actividades citadas que se sitúen próximas a las cornisas de los páramos, a las que se dé vista desde la ciudad y en concreto que estén en los planos de ordenación de la serie B1 categorías (escala 1/10.000) dentro de la serie B suelo rústico con la trama de "protección de vistas" (…)

deberán incorporar, en la documentación que acompaña la solicitud de licencia urbanística, un estudio del impacto paisajístico, que incluya las cuencas visuales desde la ciudad de las instalaciones citadas (..) con un radio mínimo de dos mil (2.000) metros, así como perfiles longitudinales trazados desde los barrios afectados, que analicen si pueden ser visibles desde los mismos. En tal caso, se procurará que estos elementos se retranqueen hasta que no sean percibidos o, alternativamente, deberán incorporar técnicas de mimetización que los integren en el paisaje, describiendo dichas medidas en el proyecto arquitectónico o técnico que se redacte (…)

“(…)En efecto, debe precisarse que ese art. 260 no prohíbe los "usos permitidos" o "autorizables" en el régimen aplicable de "suelo rústico común" para la parcela 117 y de "suelo rústico con protección especial" para la parcela 137, pues únicamente exige que se incorpore, en la documentación que se acompañe con la solicitud de licencia urbanística, un " estudio del impacto paisajístico", si con esos "usos permitidos" o "autorizables" -entre ellos, según se indicó por el Ayuntamiento "los aerogeneradores"- las instalaciones o construcciones pueden ser visibles "desde la ciudad" para procurar, en ese caso, su retranqueo o, alternativamente, que se incorporen técnicas de mimetización que los integren en el paisaje. Y esta regulación, que ha de considerarse proporcionada teniendo en cuenta la ubicación de las parcelas litigiosas y los "usos" posibles que pueden albergar, no supone, por sí misma, la "arbitrariedad" o inseguridad jurídica -tampoco indefensión- que se alega por la actora, pues la Administración tendrá que adoptar motivadamente la propuesta que proceda

con arreglo a derecho de acuerdo con el "uso" de que se trate y la documentación presentada. Debe recordarse en este aspecto que los actos de "otorgamiento o la denegación de las licencias urbanísticas" han de ser adecuadamente motivados, como dispone el art. 98.3 LUCyL (...)"

Comentario de la Autora:

Esta sentencia pone de relieve la importancia que representa la protección del paisaje en el ejercicio de la actividad urbanística pública. En este caso, se trata de proteger las vistas desde la ciudad, pero no solo para las actuales instalaciones o edificaciones ubicadas en las parcelas afectadas por una Revisión del PGOU sino también para las que puedan implantarse en un futuro. Asimismo, se pronuncia la Sala sobre el grado de concreción que debe exigirse a la motivación contenida en la Memoria de la RPGOU y, en tal sentido, señala que basta con que se expliquen las grandes líneas de ordenación propuesta sin necesidad de explicaciones pormenorizadas que abarquen todas y cada una de las parcelas afectadas.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 1299/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 29 de marzo de 2022](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de junio de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 17 de marzo de 2022 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Ramón Sastre Legido\)](#)

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

Fuente: STSJ CL 1152/2022 - ECLI:ES:TSJCL:2022:1152

Palabras clave: Acción popular ambiental. Legitimación. Expediente sancionador. Acceso a la información. Participación pública.

Resumen:

La Sala conoce del recurso de apelación formulado por la Asociación de Empresas Gestoras de Residuos de la Construcción y Demolición de Castilla y León (AGERDCYL) contra la sentencia de 3 de mayo de 2021, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Valladolid, que a su vez desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación por silencio del recurso de alzada formulado contra la resolución de 11 de noviembre de 2019 del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que desestimó la personación de dicha Asociación en el expediente sancionador VARES-55-2019.

La parte apelante pretende que se revoque dicha sentencia y que se reconozca su legitimación en el ejercicio de la acción popular ambiental.

Los hechos devienen de la denuncia formulada por la recurrente ante el Servicio Territorial correspondiente por las obras de demolición que llevaba a cabo una sociedad mercantil en un colegio de Valladolid. En paralelo, el Servicio Territorial había incoado un expediente sancionador contra la empresa. Si bien la ahora apelante solicitó ser reconocida como parte interesada en dicho expediente, lo cierto es que se le informó sobre determinados aspectos, pero no se la tuvo por personada en el mismo al considerar que no resultaba aplicable al procedimiento sancionador la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

A sensu contrario, la apelante considera que se han infringido los artículos 22 y 23 de la citada Ley 27/2006 al no reconocer su legitimación en el mencionado procedimiento sancionador.

La Sala acoge el motivo de recurso al considerar que la apelante cumple los requisitos previstos en el art. 23 de la Ley 27/2006. En tal sentido, es una asociación sin ánimo de lucro que tiene entre sus fines promover el cuidado del medio ambiente a través de su intervención dentro de la Comunidad de Castilla y León; cuenta con una antigüedad superior a dos años; y la actuación objeto del procedimiento sancionador litigioso se produce dentro del ámbito territorial donde desarrolla la actividad la asociación y afecta a la gestión de los residuos - materia incluida en el art. 18.1 de la Ley 27/2006-.

En definitiva, se anula la resolución impugnada por ser contraria a derecho y se reconoce la legitimación de la recurrente en el procedimiento sancionador, si bien se descarta una legitimación de futuro que permitiera a la apelante ser parte en otros procedimientos sancionadores y participar en su instrucción; por lo que esta petición decae. Al mismo tiempo, se considera firme la sanción que se impuso a la mercantil infractora en el expediente sancionador.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…)Lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores pone de manifiesto que la resolución del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid de 11 de noviembre de 2019 es contraria a derecho por lo que ha de ser anulada, pues los citados arts. 18.1, 22 y 23 de la Ley 27/2006 no limitan la participación de la denunciante a los procedimientos de "elaboración, modificación y revisión de disposiciones de carácter general" como se indica en esa resolución, toda vez que también permiten personarse en un procedimiento sancionador cuando se cumplen, como aquí sucede, los requisitos previstos en esa Ley para ostentar la legitimación que se reconoce en la misma, máxime cuando la Asociación aquí apelante fue la primera que presentó la denuncia por la actuación que se llevaba a cabo en la demolición antes mencionada y que dio lugar a la imposición de la sanción referida.

Por lo anteriormente expuesto, procede revocar la sentencia de instancia y anular la resolución del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Valladolid de 11 de noviembre de 2019 así como la desestimación del recurso de alzada formulado contra ella. También procede reconocer la legitimación de la recurrente en el procedimiento sancionador en el que se dictó la citada resolución de 11 de noviembre de 2019, si bien ha de tenerse en cuenta que la resolución sancionadora de 3 de marzo de 2020, dictada en el expediente VA-RES-55-2019, que declaró responsable a la empresa Amo Sánchez, S.A., por la comisión de la infracción grave que en ella se indica, prevista en la [Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados](#), y por la que se le impuso la sanción de 901 euros de multa ha quedado firme, como se admite por la parte apelante.

Ha de añadirse a esto que el recurso contencioso-administrativo ha de ser estimado en parte, pues no cabe hacer en este proceso pronunciamientos de legitimación de la recurrente de futuro para ser parte en otros procedimientos sancionadores y participar en su instrucción como también se pide en el suplico de la demanda, por lo que esta pretensión ha de ser desestimada (...).”

Comentario de la Autora:

Esta sentencia pone de relieve que la presentación de una denuncia por sí sola no confiere al denunciante la condición de interesado en el procedimiento. Sin embargo, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 23 de la Ley 27/2006 excepciona la regla general y, por ende, tal como sucede en este caso, se reconoce a la asociación apelante la condición de interesada en el procedimiento sancionador, sin que ello implique una legitimación de futuro en cualesquiera expedientes sancionadores. El interés legítimo colectivo está en la base de la legitimación, máxime cuando se trata de una infracción en materia de residuos.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 1152/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 17 de marzo de 2022](#)

Cataluña

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de junio de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 21 de marzo de 2022 \(Sala de lo contencioso administrativo. Sección 5ª. Barcelona. Ponente: Francisco José Sospedra Navas\)](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ CAT 1577/2022 - ECLI:ES :TSJCAT: 2022:1577

Palabras clave: Contaminación. Restricción circulación. Zona bajas emisiones. Principio proporcionalidad. Principio seguridad jurídica. Transporte urbano.

Resumen:

En esta sentencia, la actora es una asociación que interviene en representación de empresas relacionadas con el transporte de viajeros en carretera. El objeto del recurso es la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona sobre restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona. Concretamente se solicita la nulidad de la citada Ordenanza Municipal o, subsidiariamente, que se declare la nulidad parcial de los artículos 2, 4, apartados 3 y 4, 11.2, 13.1.b), 18, disposición transitoria primera, disposición final primera y anexos 2 y 3.

Las alegaciones expuestas son las siguientes.

La Ordenanza es nula de pleno derecho al no haberse otorgado un nuevo trámite de información pública. Como segundo argumento, la Ordenanza carece de motivación, por lo que incurre en arbitrariedad. El tercero de los argumentos es la carencia de memoria económica. Falta de pronunciamiento de las autoridades de la competencia sobre sus afecciones. También presenta vulneración del principio de confianza legítima y de los principios de buena regulación por falta de proporcionalidad. El transporte colectivo debe estar diferenciado del particular. Moratoria insuficiente. Vulneración del principio de seguridad jurídica.

El Ayuntamiento de Barcelona, contesta oponiéndose y negando las alegaciones expuestas.

En su sentencia, la Sala estructura los motivos de impugnación en tres partes: competencia, vicios en la elaboración de la Ordenanza y vicios sustantivos.

Respecto al primero de ellos, competencia municipal y los derechos afectados por la Ordenanza. Se cuestiona la delimitación territorial de la Zona de Bajas Emisiones (ZBE) que determina el ámbito de aplicación de la Ordenanza, así como al objeto a que se dirige el ejercicio de esta competencia.

La norma recurrida prevé medidas que limitan la movilidad de aquellos vehículos sin distintivo ambiental. Prohibiendo la circulación en determinados días y franjas horarias. Según la jurisprudencia, el establecimiento de límites a la actividad económica de transporte o a su ejercicio requiere, como establece el art. 5 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, LGUM) que las medidas deberán ser proporcionales.

En relación al control judicial, no aprecia la Sala que existan nuevas modificaciones de carácter sustancial como para llevar a cabo un nuevo trámite de información pública

También manifiesta la Sala que la Orden tendrá una incidencia mayor en los titulares con menos recursos económicos que tendrán más dificultad para renovar sus vehículos. Si existen exenciones permanentes a vehículos más contaminantes, pero no constan suficientemente justificadas.

Tampoco se motivan las autorizaciones de acceso ni su número, y aun cuando pueda entenderse que estemos en un ámbito de amplia discrecionalidad, no aparece como suficientemente justificado que los residentes dispongan de las mismas autorizaciones de acceso esporádico que los no residentes, pues su situación es totalmente distinta desde el punto de vista de las necesidades de uso del vehículo por la ZBE. A lo largo del expediente de elaboración de la norma, no se baraja ninguna medida alternativa o menos restrictiva a las establecidas en los arts. 9 y 10 de la Ordenanza.

Respecto al ámbito de aplicación, la ZBE alcanza la extensión de la mayor parte del término municipal de Barcelona, según la delimitación que se realiza en el anexo 1 de la Ordenanza, así como a otros municipios, por lo que desborda el ámbito estrictamente municipal.

También es importante clarificar, manifiesta la Sala, que lo que se cuestiona es si las medidas limitativas adoptadas son proporcionales en este caso. La actora, en su demanda, alega que resulta totalmente desproporcionada la ZBE delimitada, habiendo quedado acreditado que, únicamente, 2 estaciones de medición (Eixample y Gracia) del total de la ciudad, incumplen los niveles máximos de inmisión de NO₂. Por su parte, la defensa del Ayuntamiento alega que se ha tomado en consideración la intensidad media de tráfico y el número de residentes del área.

La existencia de un procedimiento ante la Comisión Europea justifica una intervención municipal urgente, pero no necesariamente determina la validez del modelo de planificación de la Ordenanza, mayormente cuando no actúa sobre el principal foco de contaminación de NO₂ que es el puerto.

Las medidas de mejora del aire anteriores trajeron consigo una reducción de la contaminación, en el procedimiento de elaboración de la norma no se ponderan estos elementos, al partirse de datos no actualizados y al cambiar lo que era un modelo de intervención episódica por contaminación, a una situación estructural o permanente.

En relación al impacto presupuestario, económico y social de la Ordenanza. Tras analizar la Sala las diferentes memorias e informes de impacto emitidos, se puede concluir que no han sido suficientes para que los encargados del expediente tengan la información necesaria para estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación.

La decisión final de la Sala se basa en que las restricciones impuestas precisaban determinados requisitos contenidos legales y manifiesta que en el expediente no se realiza un análisis suficiente de las alternativas, ni de las consecuencias económicas, sociales y sobre el mercado y competencia que producen las medidas, ni se evalúan suficientemente los costes y beneficios que implica el proyecto de disposición para sus destinatarios, así como las cargas administrativas que supone la promulgación de la Ordenanza.

Por todo lo anterior se concluye que existen vicios de importancia en la norma recurrida, y que son refrendados por la jurisprudencia por lo que se determina la nulidad de la Ordenanza.

Se dan dos votos particulares concurrentes por parte de dos de los magistrados de la Sala, en favor de la tesis mayoritaria de anulación de la ordenanza pero con otros argumentos en relación con la ausencia de análisis de las alternativas menos restrictivas.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) El ejercicio de la potestad reglamentaria, según la exposición de motivos de la Ordenanza, se funda en razones de interés general consistentes en la mejora de la calidad ambiental y la reconducción del cambio climático, objetivos que están en consonancia con los arts. 43 y 45 de la CE y art. 27 del Estatuto de Autonomía de Catalunya relativos a los derechos a la salud y a la protección del medio ambiente. La protección de estos objetivos, continúa, se satisface mediante la adopción de una serie de medidas limitativas de la circulación, las cuales entran en conflicto con el derecho de los ciudadanos a la movilidad en general y, en particular, con el principio de libertad económica en los términos enunciados en el art. 38 de la CE, desde el momento en que la Ordenanza establece una prohibición de circulación por la ZBE en todos los días y horas laborales para vehículos sin distintivo ambiental, que comprende la ciudad de Barcelona, con las únicas excepciones de la zona portuaria y la de montaña, y que incluye a todos los vehículos profesionales.”

“(…) Si bien el objetivo medioambiental de mejora de calidad del aire y reducción de la contaminación atmosférica entra en las razones de interés general, la misma jurisprudencia exige que las limitaciones y requisitos que pudieran establecerse sean proporcionados y lo menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica, expresando que la adecuación y proporcionalidad de la medida elegida es una exigencia contenida tanto en el artículo 4.1 de LRJSP, como en el artículo 5.2 de la LGUM, al establecer este precepto que "cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica".”

“(…) Desde esta perspectiva, podría afirmarse que la naturaleza ZBE así delimitada es más cercana a una zona de intervención ambiental, propia de un instrumento de planificación, más concretamente un plan de acción a corto plazo de los previstos en el art. 25 del [RD 102/2011](#) que permite adoptar medidas relativas al tráfico de vehículos de motor, cuya aprobación va ligada al riesgo de superación de los valores límite UE en la zona en la que se actúa, lo cual debe ponderarse en el expediente de elaboración de la norma para la zona delimitada en la Ordenanza, según niveles de contaminación actualizados, como examinaremos seguidamente. No puede decirse que la ZBE así delimitada vulnere ningún precepto legal, pues en definitiva se trata de una cuestión de "nomen" o denominación, por lo que ni tan siquiera la falta de ajuste a la vigente definición legal de "zona de bajas emisiones" podría determinar un pronunciamiento anulatorio.”

“(…)Desde esta perspectiva, podría afirmarse que la naturaleza ZBE así delimitada es más cercana a una zona de intervención ambiental, propia de un instrumento de planificación, más concretamente un plan de acción a corto plazo de los previstos en el art. 25 del RD 102/2011 que permite adoptar medidas relativas al tráfico de vehículos de motor, cuya aprobación va ligada al riesgo de superación de los valores límite UE en la zona en la que se actúa, lo cual debe ponderarse en el expediente de elaboración de la norma para la zona delimitada en la Ordenanza, según niveles de contaminación actualizados, como examinaremos seguidamente. No puede decirse que la ZBE así delimitada vulnere ningún precepto legal, pues en definitiva se trata de una cuestión de "nomen" o denominación, por lo que ni tan siquiera la falta de ajuste a la vigente definición legal de "zona de bajas emisiones" podría determinar un pronunciamiento anulatorio.”

“(…) Este contenido mínimo resulta de la aplicación de las Directrices aprobadas por el Ayuntamiento de Barcelona de 2015 que se integran en el ámbito de los principios de la buena regulación definidos en el art. 129 de la LPAC. La existencia de ciertos márgenes discrecionales que acompañan al ejercicio de la potestad reglamentaria no impide el control judicial efectivo sobre los fundamentos en que se asienta la disposición reglamentaria correspondiente, los cuales deben exteriorizarse en el procedimiento de elaboración. No se trata de un control meramente formal, sino que debe constatar que el cumplimiento de los trámites ha sido real, efectivo y no meramente aparente, de forma que no se trata en modo alguno de que el juez sustituya la ponderación administrativa, sino que garantice que la misma se ha producido efectivamente.”

Comentario del Autor:

En esta extensa sentencia, la sección quinta de la sala del Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha anulado la ordenanza municipal de la Zona de Bajas Emisiones de Barcelona, cuya pretensión abarcaba las rondas de la ciudad y en la cual tienen prohibida la circulación de lunes a viernes los coches más contaminantes.

Básicamente, la Sala no cuestiona la necesidad de intervenir contra la contaminación generada para tener una mejor calidad del aire, sino que estima como excesivas la “proporcionalidad” de las medidas que la ZBE contempla para hacerlo, en cuanto al ámbito geográfico y temporal se refiere, pues se verían afectados un número importante de vehículos.

La sentencia señala que las restricciones que se pretendían establecer tendrían una importante afección a los ciudadanos con las rentas más bajas, a colectivos profesiones y medianas empresas. Las medidas, prácticamente obligaban a llevar a cabo un cambio de vehículo con distintivo ambiental para poder circular por la ciudad de Barcelona, sin contar con otro tipo de alternativas.

Enlace web: [Sentencia STSJ CAT 1577/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 21 de marzo de 2022](#)

Comunidad de Madrid

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de junio de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 31 de marzo de 2022 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6, Ponente: Cristina Concepción Cadenas Cortina\)](#)

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

Fuente: STSJ M 4086/2022 - ECLI:ES: TSJM:2022:4086

Palabras clave: Costas. Servidumbre de protección. Dominio público marítimo-terrestre. Suelo urbano. Planes municipales. Competencias.

Resumen:

La Sala examina el recurso contencioso-administrativo formulado por la mercantil TOURING CLUB EUROVILLAGE S.A. contra la desestimación presunta del recurso de alzada en su día interpuesto frente al Informe de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar del Ministerio para la Transición Ecológica, emitido en fecha 19 de diciembre de 2018, que informa desfavorablemente la solicitud de reducción de la anchura de la servidumbre de protección en el ámbito del Plan Especial PEU-5 Cala Montjoi, en el término municipal de Roses, Girona, al no darse los requisitos previstos en la Disposición Transitoria tercera de la Ley 22/88 de Costas, refiriéndose también a la Disposición Transitoria primera de la Ley 2/2013.

La demandante es la sociedad gestora de la Ciudad de Vacaciones Cala Montjoi. En su opinión, se trata de un hotel en modalidad "ciudad de vacaciones", autorizada en fecha 18 de octubre de 1990, en forma de núcleo urbano urbanizado siguiendo el modelo de zonificación denominado "ciudad jardín" y comprende 27 edificaciones aisladas de obra civil de carácter residencial, dotada de los correspondientes servicios esenciales.

Alega que a la entrada en vigor de la Ley 22/88, la "ciudad de vacaciones", a pesar de su clasificación y zonificación, se encontraba en situación urbanística susceptible de ser considerada suelo urbano. Entiende que podía acogerse al apartado 3 de la DT tercera de la Ley 22/88 por ser suelo urbano y beneficiarse de una servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre de una anchura de 20 metros a contar hacia al interior desde la línea de deslinde de la zona marítimo-terrestre. Aduce que consideró prudente acogerse subsidiariamente al régimen de la DT primera de la Ley 2/2013, para beneficiarse de una servidumbre como la explicada.

Por su parte, el Abogado del Estado considera que no resulta aplicable la jurisprudencia sobre suelo urbano, máxime teniendo en cuenta el carácter no urbanizable del terreno. En la misma línea, el ayuntamiento de Roses entiende que la actividad desarrollada por la demandante no es la de un establecimiento de hostelería sino una actividad propia del suelo no urbanizable. El suelo nunca se ha calificado como urbano sino como no urbanizable de especial protección, y se centra en los distintos planes que han incrementado la protección de la finca.

La Sala parte de la normativa aplicable en materia de costas de la cual deduce que conforme a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, la regla general es la servidumbre de protección de 100 metros, si bien se exceptúan los supuestos previstos en la D.T.3ª de la Ley que reduce la servidumbre a 20 metros para terrenos calificados como urbanos a la entrada en vigor de la Ley de Costas. Este supuesto se amplía también, con la [Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral](#), a los terrenos que, no siendo suelo urbano en aquel momento, si reunieran las características físicas de esta clasificación -Disposición Transitoria 1ª, a su vez desarrollada por la Disposición transitoria vigesimosegunda del [Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas](#)-.

La cuestión controvertida se centra en determinar, tal y como considera la demandante, si el terreno, ya con la vigencia de la Ley de Costas de 1988, reunía los requisitos legales y jurisprudenciales para ser calificado como urbano.

La recurrente se ampara en un informe pericial a tenor del cual, el terreno contaba con acceso rodado pavimentado, abastecimiento de agua potable de pozo, evacuación de aguas con depuración y suministro de energía; y tales elementos de urbanización eran suficientes para que en su ámbito fuera considerado como terreno urbano.

A sensu contrario, la Sala otorga preferencia al informe de la arquitecta Municipal, que descarta la calificación del terreno como suelo urbano, máxime teniendo en cuenta que todos los planes generales municipales incluido el vigente, le han atribuido a la finca el carácter de no urbanizable, y de especial protección para su preservación de cualquier proceso urbanizador. Asimismo, el hecho de que cuente con unos servicios determinados, no significa que revista las condiciones propias del suelo urbano.

Por tanto, el terreno no reúne los requisitos necesarios para poder aplicar la reducción de la servidumbre interesada. De hecho, el Informe impugnado, tal y como exige la normativa, se ha pronunciado sobre la compatibilidad del área con la integridad y defensa del dominio público hidráulico, para llegar a la conclusión de que se ha aplicado correctamente la disposición transitoria a la vista de la concreta situación del terreno.

Se debe puntualizar que la Sala rechaza también las alegaciones de la actora sobre la falta de competencia del MITECO para resolver el procedimiento en que se emite el informe, por cuanto se emitió en un proceso de elaboración y aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico promovido por la demandante, por lo que debería haberse aprobado por el órgano competente de la Generalitat de Cataluña. La Sala considera que el informe carece de naturaleza urbanística y que se emite conforme a lo dispuesto en la DT primera de la Ley 2/2013. De hecho, la Dirección General se pronuncia sobre la protección del dominio público terrestre porque entra dentro del ámbito de sus competencias, aunque para ello deba examinar la naturaleza del terreno.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) El informe no tiene naturaleza urbanística, sino que se emite en base a lo dispuesto en la norma citada, DT primera de la ley 2/2013. La cuestión es si puede reducirse la servidumbre de los 100 metros, regla general, a 20 metros como se pretende en realidad, y

para ello deben cumplirse requisitos establecidos en la DT, y necesariamente han de examinarse para comprobar su cumplimiento. Es el Ministerio para la Transición Ecológica, y en concreto la DGSCM el órgano competente, como se desprende de manera evidente. Si el Informe contiene menciones de naturaleza urbanística es porque necesariamente ha de comprobar el órgano que lo emite si se dan los requisitos de la DT en cuestión. Y como se desprende de los preceptos antes reseñados, ello exige un examen de la naturaleza del terreno, de los requisitos urbanísticos para que pueda ser calificado y aplicarse o no la norma transitoria con la reducción de servidumbre que permite.

La nulidad radical que se pretende no puede ser acogida. El órgano encargado de dictar el informe es la DGSCM que tiene encomendada tal función, y para emitir el mismo debe examinar una serie de cuestiones que entroncan en la naturaleza del terreno. No es un informe urbanístico. Es evidente que solo puede pronunciarse sobre sus competencias, y en particular en lo relativo a protección del dominio público terrestre, pero precisamente para ello debe examinar la naturaleza del terreno a efectos de emisión del Informe para comprobar si cabe la reducción pretendida (...).”

“(…) No se puede concluir en el marco del tema que se examina que la finca pueda considerarse de facto como suelo urbano a efectos de la reducción de la zona de servidumbre, reducción excepcional puesto que la regla general son los 100 metros, y por tanto, que solo cabe si se acredita de manera absolutamente clara y fehaciente la situación. Los informes periciales no permiten llegar a la conclusión que se pretende, puesto que se trata de una finca alejada de la localidad de Roses, y no está rodeada de calles. Tiene servicios propios correspondientes a una "ciudad de vacaciones" o camping como se viene denominando, pero ello no es per se acreditación de que se trate de un suelo urbano. Se encuentra en un terreno o zona de especial protección. No pueden considerarse terrenos insertos en una malla urbana. Y de hecho los planes especiales han incrementado la protección de la zona, como se acredita. No puede aplicarse la DT, puesto que no se dan las condiciones para la reducción de la servidumbre.

Por lo demás, el informe que ahora se impugna no entra en cuestiones del planeamiento concreto o de calificación de los terrenos, sino que se ciñe a examinar la situación para la aplicación de la DT en los términos que la misma recoge. Y como se ha expuesto, debe estar claramente acreditada la situación del terreno para aplicar la reducción, La Disposición transitoria cuya aplicación se pretende se refiere en concreto a que, "el informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente deberá pronunciarse sobre la delimitación y compatibilidad de tales núcleos o áreas con la integridad y defensa del dominio público marítimo-terrestre. " Y en tales términos se pronuncia en este caso, a la vista de los datos concretos y de la situación del terreno, tal como se acredita. No puede esta Sala ir más allá del ámbito del Informe examinado, y por ello, el núcleo del recuso se ciñe a si en este Informe se ha aplicado correctamente la DT teniendo en cuenta la concreta situación del terreno.

En fin, el Informe de 19 de diciembre de 2018 y la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra el mismo, deben considerarse conforme con el ordenamiento jurídico (...).”

Comentario de la Autora:

Esta sentencia destaca la necesidad de que, para aplicar la reducción excepcional de la zona de servidumbre, debe estar claramente justificada y de manera fehaciente la situación del

terreno y su calificación de urbano. En tal sentido, no basta con que esté dotado de servicios esenciales para afirmar su carácter de urbano cuando, tal y como sucede en este caso concreto, en todos los planes urbanísticos municipales responde a la clasificación de no urbanizable e incluso se ha incrementado su nivel de protección. En el ámbito del régimen transitorio de la normativa de costas, si bien es cierto que la posibilidad de reducir la servidumbre legal de protección del dominio público marítimo terrestre a tan solo veinte metros exclusivamente para los terrenos clasificados como suelo urbano, se fue atemperando posteriormente a otros terrenos que estuvieran dotados de servicios esenciales y consolidados por la edificación en determinado porcentaje; lo cierto es que las disposiciones transitorias referidas deben interpretarse de forma restrictiva por razones de seguridad jurídica.

Enlace web: [Sentencia STSJ M 4086/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 31 de marzo de 2022](#)

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de junio de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 4 de abril de 2022 \(Sala de lo contencioso administrativo. Sección 2ª. Ponente: María Azucena Recio González\)](#)

Autora: Jennifer Sánchez González. Profesora de Derecho Administrativo. Universidad de A Coruña

Fuente: Roj: STSJ GAL 2697/2022 - ECLI: ES: TSJGAL:2022:2697

Palabras clave: Emisiones a la atmósfera. Contaminación atmosférica.

Resumen:

La sentencia resuelve un recurso contencioso-Administrativo interpuesto por destilería de bebidas alcohólicas una resolución de la Secretaría General Técnica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda, de 13 de julio de 2020, por la que se desestimaba el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, por la que se autorizaba la emisión a la atmósfera sometida al cumplimiento de determinados requisitos, conforme al artículo 13.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

Es parte demanda la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda.

La parte actora muestra su conformidad con la autorización otorgada, pero no así con las condiciones que se le imponen para su otorgamiento a través del denominado “Resumo do documento de autorización de focos e condicións”:

-Estudio de viabilidad de reducción de emisiones de partículas mediante la implantación de las mejoras técnicas disponibles.

-Estudio de viabilidad de adaptación del filtro de mangas de la máquina limpiadora a la instrucción técnica T/FE/DXCAA/09.

-Estudio de modelización de las emisiones con resolución apropiada para identificar las zonas próximas a la instalación en la que se están originando las molestias a la población con elaboración de la oportuna propuesta.

-Obligación de diseñar y documentar una operativa de funcionamiento en la que se tengan en cuenta la previsión meteorológica de bajas temperaturas, ausencia de viento y lluvia y en estos casos para la producción.

En cuanto a los argumentos alegados por ambas partes, podemos resumirlos en los siguientes:

-Daños al vecindario.

La parte demandante señala que, tras las inspecciones realizadas, no se ha podido determinar la existencia de un foco contaminante a la atmósfera, puesto que los valores de las partículas sedimentables totales y sus valores medios, se encontraban por debajo de los valores de referencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía (que tiene regulado este parámetro).

La parte demandada, por su parte, manifiesta que la parte actora se refiere a mediciones temporales del periodo noviembre 2017 – abril 2018. Además, la actividad de la demandante, la producción de bebidas alcohólicas, es una actividad potencialmente contaminante, próxima al núcleo de población (500 metros), con 4 focos de emisión a la atmósfera (focos canalizados), y con emisiones difusas. Además, existieron quejas de los vecinos del municipio durante los años 2017 a 2019, algunas acompañadas de documentación gráfica donde se aprecia el efecto de la fumigación del penacho de la empresa sobre las viviendas del entorno.

El órgano judicial entiende que resulta acreditada la existencia de las referidas quejas y controles a fin de verificar las medidas necesarias en el desarrollo de su actividad.

-Exigencia de un estudio de viabilidad de reducción de emisiones de partículas mediante la implantación de las mejores técnicas disponibles.

La parte demandante se opone a este condicionante por considerar que se trata de una exigencia difusa, con indeterminación de su contenido. Manifiesta que con anterioridad a solicitar el DAFE realizó un estudio de las técnicas y medios con los que cuenta la instalación para reducir al mínimo las emisiones. Además, en su opinión, la normativa en la que se basa la Administración (artículos 5.2 y 6.1 del [RD 100/2011, de 28 de enero](#)), se aplica a las condiciones para obtener la autorización y no para requisitos posteriores.

La parte demandada, declara que no se discute la existencia de un estudio previo, sino que lo que se está solicitando es otro estudio.

El Tribunal Superior de Justicia manifiesta que de lo que se trata es de que, en el desarrollo de la actividad empresarial, se han de cumplir más condiciones, concretamente las especificadas en la resolución recurridas. En cuanto a la aplicación del artículo 5 del RD 100/2011, el órgano judicial indica que este artículo dispone que, para la determinación en la autorización de los valores límites de la emisión o medidas técnicas que los complementen, el órgano competente debe tener en cuenta a adopción de las técnicas y medidas adecuadas para prevenir la contaminación y en la medida de lo posible las mejores técnicas disponibles; las características técnicas de la instalación, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente; y la naturaleza de las emisiones y su potencial traslado de un medio a otro, así como la incidencia en las persona y medio ambiente potencialmente afectado”. Y ha sido en base a ello, que se impusieron las condiciones de la autorización previstas. Si bien la parte demandante considera que ya tiene un estudio previo, lo relevante es que ahora se le está exigiendo un estudio de viabilidad de reducción de emisiones aplicando las mejores técnicas disponibles.

Por todo ello, el órgano judicial entiende que el argumento de la demandante debe ser desestimado.

-Existencia de un estudio de viabilidad de adaptación del filtro de mangas de la máquina limpiadora de la instrucción técnica IT/FE/DXCAA/09.

Se opone la parte actora porque entiende que carece de justificación y alega que en el DAFE se describía la máquina limpiadora con filtro de mangas y su aplicación. Además, la propia máquina tiene un sistema hermético auto-limpiante neumático de las mangas, por lo que no se produce polvo al exterior. Además, manifiesta que no existe salida canalizada al exterior de la nave, por lo que se trata de una emisión difusa, pero al tratarse de una limpiadora de las características expuestas, trabaja en circuito cerrado y no produce emisiones al exterior. En su opinión, la instrucción técnica, tiene como fin establecer criterios para definir la adecuación de la sección de medida situada en el foco emisor con el fin de asegurar la fiabilidad y comparabilidad de los resultados, por lo que, si no hay foco emisor, no existe la necesidad de adoptar tal condición.

La parte demandada, argumenta que la parte demandante alega que se trata de una emisión difusión, para posteriormente alegar que no existe emisión. En cuanto a la necesidad del estudio de viabilidad de adaptación del filtro de mangas de la máquina limpiadora a la instrucción, manifiesta la demandada que es una necesidad lógica puesto que la propia demandada en su documentación asegura que no es posible la realización de mediciones con la configuración actual del filtro. El estudio tendrá como finalidad, por lo tanto, determinar si la adaptación del elemento de la máquina para realizar mediciones es técnicamente posible.

El órgano judicial pone de manifiesto que no hay evidencia de que el filtro de mangas esté completamente adaptado a la instrucción técnica y que cumple los valores establecidos. Además, debido a las características de la actividad de la parte de mandante, cuando se le imponen las mejores técnicas disponibles, se trata de un concepto definido y expresamente previsto en el artículo 3.1 de la Ley 34/2007.

-Exigencia de la realización de un estudio de modelización de las emisiones con resolución apropiada para identificar las zonas próximas a la instalación en la que se están originando molestias a la población.

La parte actora lo considera inviable técnicamente, puesto que se refiere a circunstancias imponderables y de imposible control (como son las meteorológicas). Además, añade que no se están produciendo daños a la población y que lo que la Administración requiere, ya se está realizando.

La demandada entiende que se trata de un estudio para estimar la concentración de contaminantes en el aire procedentes de la instalación en distintas condiciones meteorológicas. Una vez conocidos estos datos, podrá valorarse la necesidad de implantación de sistemas de control suplementario o de dispositivos de medición de calidad del aire.

El Tribunal Superior de Justicia declara que existen constancia de las molestias a la población, tal y como ponen de manifiesto las quejas recibidas entre los años 2017 y 2019. En cuanto a la inviabilidad técnica del estudio, manifiesta el órgano judicial que, partiendo de que determinadas condiciones meteorológicas conducen a la superación temporal de los valores límite, tiene amparo legal el que la Administración requiere el citado estudio para aplicar sistemas de control.

Por todo ello, el argumento de la parte demandante es desestimado.

-Obligación de diseñar y documentar una operativa de funcionamiento en la que se tenga en cuenta la previsión meteorológica de bajas temperaturas, ausencia de viento y lluvia y en estos casos para la producción.

La demandante argumenta que la obligación de paradas técnicas en situación de inversión térmica supone una carga inasumible para la empresa. Entiende que se trata de una medida carente de cobertura legal.

La parte demandada declara que la Administración pretende que, en condiciones meteorológicas adversas, se establezca un protocolo de funcionamiento que pueda incluir paradas de producción.

El órgano judicial considera que el fundamento legal de esta exigencia se encuentra en el artículo 5.2 del RD100/2011 y en el artículo 20.4 de la Ley 8/2002. Además, indica que no hay prueba de que no exista contaminación a través de las correspondientes mediciones de la calidad del aire en el entorno de las instalaciones, y no se aportó estudio de dispersión de las emisiones para evaluar la afección del penacho, a lo que se debe añadir la existencia de quejas vecinales, de donde se puede deducir la necesidad de que se imponga, en determinadas circunstancias, las referidas paradas.

Por todo ello, el Tribunal Superior de Justicia considera que procede la desestimación de la demanda.

Destacamos los siguientes extractos:

“Conforme dispone el artículo 5.2 del Real Decreto 100/2011, para fijar en la propia autorización que se conceda, los valores límite de emisión, el órgano competente debe tener en cuenta unas determinados criterios y características, entre los que se incluye la situación técnica de la instalación, su implantación geográfica y condiciones locales del medio ambiente, la implantación de medidas adecuadas para prevenir la contaminación y las mejores técnicas disponibles, la naturaleza de las emisiones y los valores límite de emisión. Reiterando en el artículo 6.1 del Real Decreto 100/2011, la obligación de aplicar las técnicas disponibles mejores para minimizar las emisiones tanto las canalizadas como las difusas de contaminantes a la atmósfera.”

“[...] en la propia documentación aportada por la empresa se asegura que no es posible la realización de mediciones con la configuración actual del filtro; y de que existen dos clases de emisiones; resulta lógico que se le requiera un estudio de viabilidad de adaptación del filtro de mangas de la máquina limpiadora a la instrucción que regula el acondicionamiento de la sección de medida en focos emisores a la atmósfera, a fin de determinar si la adaptación del elemento de la máquina para realizar mediciones es técnicamente posible, atendido que se trata de una emisión difusa y así lo dice la parte demandante en el escrito acompañando informe que figura como documento n.o 5 del expediente administrativo; de manera que se trata de asegurar la fiabilidad y compatibilidad de los resultados, incluyéndose en su alcance las instalaciones consideradas como Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera (APCAs) de acuerdo al CAPCA- 2010 del RD 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación, por lo que la instalación se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la instrucción, y esto es algo que no desvirtúa la demanda”.

“Partiendo de que determinadas condiciones meteorológicas conducen a la superación temporal de los valores límite, tiene amparo legal el que la Administración requiera a la empresa el citado estudio para poder aplicar sistemas de control.

No consta la determinación normativa de los valores de contaminación -con la excepción de Andalucía-, siendo el artículo 3,d) de la Ley 34/2007 el que define el concepto de contaminación atmosférica, entendida como la presencia en la atmósfera de materias, sustancias o formas de energía que impliquen molestia grave, riesgo o daño para la seguridad o salud de las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza. En este caso, a partir de las quejas se dio lugar a las correspondientes inspecciones, haciéndose referencia a la caída del penacho.”

“[...]la autorización concedida está sometida o condicionada al cumplimiento de los condicionantes expuestos, de modo que la falta de alguno de ellos supone la no concesión de la autorización, por lo que no se trata de que la autorización se le haya otorgado y a posteriori se le exija hacer un estudio, así como cumplimentar el resto de la condicionantes, sino que es al contrario, son precisos para poder obtener la autorización, siendo la razón de que la resolución imponga a la empresa la obligación de cumplirlas.

En todo caso, la previsión de las circunstancias meteorológicas sí que es posible; y conforme dispone el artículo 4 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, "1. La aplicación de esta ley se basará en los principios de cautela y acción preventiva, de corrección de la contaminación en la fuente misma y de quien contamina paga".”

Comentario de la Autora:

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la industria de destilación de bebidas alcohólicas, contra la resolución de la Secretaría General Técnica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda, por la que se desestimada el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Directora General de Calidad Ambiental y Cambio climático, por la que se autoriza la emisión a la atmósfera sometida al cumplimiento de determinadas condiciones, al entender que todas ellas están amparadas legalmente.

El órgano judicial aclara que la autorización concedida está sometida al cumplimiento de todos los requisitos impuestos, por lo que, la falta de uno de ellos, supone la no concesión de la autorización. No estamos ante una autorización concedida a la que posteriormente se le exigirá un estudio y cumplir el resto de condiciones, sino que todo ello debe ser obtenido antes de la autorización.

Enlace web: [Sentencia STSJ GAL 2697/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 4 de abril de 2022](#)

Principado de Asturias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de junio de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 17 de febrero de 2022 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Olga González-Lamuño Romay\)](#)

Autora: María Pascual Núñez. Doctoranda en Derecho en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental y en la Universidad a Distancia de Madrid

Fuente: ROJ: STSJ AS 499/2022 - ECLI:ES:TSJAS:2022:499

Palabras clave: Caza.

Resumen:

La sentencia de autos resuelve el recurso presentado por una sociedad de cazadores frente a la Resolución de la Consejería de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca, de 4 de marzo de 2020, por la que se declaró terreno cinegético especial y se incorporó a los cotos regionales de caza nº 123 y 161, la anterior Zona de Aprovechamiento Común de Oviedo.

La recurrente solicita la declaración de nulidad del pronunciamiento recurrido y que permanezca la calificación de Terreno cinegético Especial en las 232 hectáreas de terreno denominadas Mina El Cesto, en base a los artículos 47, 18.2, 20, 40, 50, 53 y 82 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Subsidiariamente, se pide su anulabilidad, por aplicación del artículo 48 de la misma norma. Asimismo, se insta el inicio de un nuevo procedimiento en el que se cuente con la participación de todos los interesados para que puedan aportar los documentos e informes que estimen pertinentes. Finalmente, se solicita la condena en costas a la administración demandada, la cual se opone a estas pretensiones.

El Tribunal se remite a los hitos más relevantes del supuesto, en concreto: i) la solicitud de reordenación territorial de la Zona de Aprovechamiento Común de Oviedo para incorporarlo al coto regional de Siero-Noreña, nº123, de 23 de febrero de 2018; ii) la solicitud de reordenación territorial de la Zona de Aprovechamiento Común de Oviedo para incorporarlo al coto regional de Mieres, nº161, de 31 de julio de 2018; iii) la desafectación de Mina El Cesto, en base al crecimiento de la población del jabalí en los alrededores del núcleo urbano de Oviedo, por poner en peligro la seguridad del tráfico; y iv) el acuerdo de división de Mina El Cesto entre los cotos regionales mencionados, de 2 de marzo de 2022.

La Sala entiende que la propuesta de la resolución impugnada fue sometida al trámite de información pública (art. 21.1 del Decreto 24/1991, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza), no habiéndose presentado alegaciones a tales efectos.

La recurrente alega que no se atendió a su condición de interesado en el expediente sobre la incorporación del coto y su declaración como entorno cinegético especial, al haber presentado solicitudes en 2013 y 2018. Sin embargo, el Tribunal razona que el marco jurídico vigente en aquel momento no amparaba aquellas peticiones. Lo mismo infiere de la

constitución del Coto Regional de Langreo nº 117 por Resolución de 16 de febrero de 2009, que caducó a 1 de febrero de 2019. Una vez producida la caducidad y la adjudicación, se constituyó de nuevo en 2019, y se adjudicó la concesión a la recurrente, el 17 de mayo de 2019, sin que se impugnaran los límites previstos durante el trámite de información pública.

Por todo lo expuesto, desestima el recurso interpuesto.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Para proceder a la desafección de dicha zona se consideró la problemática surgida en los alrededores del núcleo urbano de Oviedo, debido al crecimiento de la población del jabalí, que había originado un aumento de daños ocasionados, alarma social y riesgo para las personas, es por ello que teniendo en cuenta las desclasificaciones parciales anteriores, han conseguido reducir la cuantía de los daños ocasionados por el jabalí, pero siguen siendo aún numerosos, añadiendo a estas cantidades los costes que suponen las inspecciones realizadas para realizar el trabajo de visita y baremación de los expedientes de daños, como jornadas de trabajo de Guardas del Medio Natural, gastos de vehículos y combustible, trabajo administrativo y las tareas que se dejan de realizar como consecuencia de la acumulación de expedientes de daños, considerando que la propuesta se fundamenta en la alta densidad poblacional que deriva en el elevado número de desplazamientos de vehículos, lo que supone un elevado riesgo por la invasión de jabalíes en las calzadas.

Teniendo en cuenta que la propuesta fue sometida a información pública sin haber recibido alegaciones, se entendió que de ellos no se desprenden circunstancias que impidan la reordenación de la Zona de Aprovechamiento Cinegético Común para ser incluida en los acotados vecinos, es por ello que visto el informe propuesta de la Dirección General del Medio Ambiente Natural, que considera oportuno la declaración de la anterior Zona de Aprovechamiento Cinegético Común como entorno cinegético especial, por motivos de estricta seguridad jurídica hacia personas y seguridad del tráfico, es por lo que se dicta la resolución del presente recurso jurisdiccional”.

“(…) Sentado lo anterior invoca la recurrente que no se tuvo en cuenta su condición de interesado en el citado expediente, dado que la misma presentó solicitudes en el año 2013 y 2018, ahora bien por lo que respecta a las solicitudes formuladas en el año 2013 se instaba la adición de terrenos en un marco en un marco jurídico ajeno al presente, habiéndose constituido el Coto Regional de Langreo nº 117 por Resolución de 16 de febrero de 2009, caducando la constitución del coto el 1 de febrero de 2019, por lo que una vez caducada la constitución y adjudicación, existe una respuesta del vínculo administrado, sin que se acredite la presentación de ningún recurso contra la desestimación presunta; por lo que el hecho que posteriormente, una vez constituido el coto en 2019 y convocada la nueva adjudicación, la sociedad UNICAZA haya sido nuevamente adjudicataria de su concesión, no es óbice para que las solicitudes fruto de los anterior que no fueron impugnadas carezcan de objeto.

Igual suerte desestimatoria debe correr la solicitud presentada el 8 de febrero de 2018, que tiene por objeto la constitución de nuevo coto de caza, toda vez que la adjudicación del Coto a la Sociedad de Cazadores UNICAZA, aquí recurrente, el 17 de mayo de 2019 no fue impugnada ni administrativa ni judicialmente, por lo que los límites establecido fueron asumidos por la misma.

Es por ello que el escrito aportado el 13 de diciembre de 2019 no se presentó en el trámite

de información pública en el que mantuvo silencio al respecto, por lo que procede la desestimación del recurso interpuesto al no concurrir ningún supuesto de nulidad ni anulabilidad de la resolución recurrida”.

Comentario de la Autora:

La sentencia analizada ilustra la problemática ambiental suscitada en torno a la proliferación de jabalíes a las afueras de Oviedo. En este supuesto, una asociación de caza pretende integrar los terrenos objeto de la resolución impugnada en el coto del que es adjudicatario, de cara a las batidas del animal. Pretensión que es desestimada por haberse cumplido el procedimiento legalmente establecido en lo que al trámite de información y participación pública respecta.

A pesar de que las batidas son la medida más extendida para el control cinegético de la especie, hace unos años, un concejal de PSOE en este municipio reconoció que la esterilización puede contribuir a mejorar la expansión demográfica del jabalí. No obstante, se trata de métodos en desarrollo no disponibles para su aplicación generalizada. Mientras tanto, los ovetenses están divididos entre quienes aceptan la convivencia con estos animales y quienes apoyan su caza.

Información de interés: [La guerrilla del jabalí cerca Oviedo: la policía municipal registra este año más de 20 incursiones del animal en la capital asturiana](#)

Enlace web: [Sentencia STSJ AS 499/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 17 de febrero de 2022](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de junio de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 24 de febrero de 2022 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Julio Luis Gallego Otero\)](#)

Autora: María Pascual Núñez. Doctoranda en Derecho en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental y en la Universidad a Distancia de Madrid

Fuente: ROJ: STSJ AS 535/2022- ECLI:ES:TSJAS:2022:535

Palabras clave: Autorizaciones y licencias. Calidad del aire. Contaminación atmosférica. Emisión de contaminantes a la atmósfera.

Resumen:

Este pronunciamiento resuelve el recurso de apelación presentado por una mercantil, contra la sentencia de 6 de octubre de 2021, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 4 de Oviedo, por la que se sancionó a la recurrente al pago de una multa de 38.000€, por la comisión de una infracción grave, tipificada en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

La mercantil alega que se han vulnerado las normas esenciales del procedimiento sancionador produciéndose indefensión, y solicita la nulidad de la resolución. Asimismo, considera que, en caso de entender que se ha producido una infracción, esta debe ser calificada como leve a la luz del artículo 30.4.a) de la precitada norma, conllevando el pago de una multa de 2.000€.

La parte apelada, la Consejería de Administración autonómica, medio ambiente y cambio climático del Principado de Asturias, rechaza estos motivos.

El Tribunal se ciñe al pronunciamiento del juzgador de *a quo*, que, a su vez, se remitió a la documentación obrante en el expediente para determinar la posibilidad de que se estuviera cometiendo una infracción grave a la luz del artículo 30.3.e) de la Ley 34/2007. A estos efectos, matiza que la gravedad de la conducta se deduce, no sólo de las emisiones directamente verificables, sino de también de otras susceptibles de comprobación, máxime cuando no se han previsto todas las medidas correctoras para paliarlas.

Asimismo, se remite a la sentencia apelada para establecer que la infracción no ha prescrito y descarta el efecto extintivo de dicha prescripción, principalmente porque la mercantil cometió infracciones a pesar de las inspecciones realizadas por las administraciones competentes.

En cuanto a la eventual indefensión padecida por la recurrente, la Sala no comparte el razonamiento de esta parte, ya que miembros de la mercantil presenciaron la realización de las inspecciones, se presentaron alegaciones y se adoptaron medidas correctoras sobre ciertos focos contaminantes.

Finalmente, el Tribunal recuerda que, en materia de emisiones y calidad del aire, el título habilitante para la actividad prevé valores límite de emisiones, y recuerda la necesidad de minimizar dichas emisiones. En el caso de autos, se producen, asimismo, emisiones difusas,

(molinos, tránsito de maquinaria móvil, carga de áridos...), contaminantes de la atmósfera y que, como consecuencia de las pruebas testificales, no precisan de mediciones.

Por todo ello, confirma la sentencia recurrida.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Vinculada la extinción de la acción por la citada causa a los actos del titular de la actividad autorizada por la Administración apelada-demandada, en la sentencia apelada se parte acertadamente del acta de inspección y su contenido respecto a las comprobaciones y pruebas realizadas por los funcionarios públicos que la levantaron en presencia de los empleados de la sociedad titular de las instalaciones, y que con base a dicho documento se incoa procedimiento sancionador por diversos incumplimientos de la Resolución de 4 de febrero de 2019, por la que se establece los requisitos ambientales de la instalación y de su operación, de obligado cumplimiento para la reducción de las emisiones a la atmósfera. Actos que a juicio del órgano competente para la instrucción podían constituir una infracción grave del 30.3 e) de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera: " Incumplir los requisitos técnicos que le sean de aplicación a la actividad, instalación o producto cuando ello afecte significativamente a la contaminación atmosférica producida por dicha actividad, instalación o producto, cuando no esté tipificado como infracción muy grave". Notificada dicha resolución a la parte ahora apelante, presenta alegaciones solicitando el archivo del procedimiento.

La relación precedente conduce a la desestimación de este motivo del recurso, ya que constatados los incumplimientos de la autorización medio-ambiental que al susceptible de producir emisiones está condicionada al cumplimiento de los requisitos medio-ambientales y de no superación de los límites de emisión que se establecen, y que la validez del acta es incuestionable a la vista de su contenido con los elementos que recoge y la presunción legal que las ampara que alcanza a los hechos apreciados o constatados materialmente por el funcionario interviniente como resultado de su propia y personal observación y comprobación (autenticidad material), no alcanzando a las deducciones, apreciaciones, calificaciones jurídicas, consecuencias, hipótesis o juicios de valor del funcionario. A saber, las actas de inspección levantadas por funcionarios en su condición de agentes de la autoridad gozan de presunción de veracidad respecto de los hechos constatados directamente por los mismos, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 34/2007, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

La determinación de la gravedad de estos actos por su afección significativa a la contaminación atmosférica producida por dicha actividad, instalación o producto, si bien derivan directamente de las emisiones medioambientales verificables a través de los controles que se realicen, no excluye de otras comprobaciones de las formaciones pulverulentas cuando una parte importante de las actividades que las producen no cuentan con las medidas correctoras para evitarlas, por lo expuesto no es posible contraponer los resultados de ambos medios de comprobación o determinación de los hechos en el control de una actividad potencialmente contaminadora, para resaltar la objetividad y prueba del analítico frente al inductivo, cuando no son contradictorios e incoherentes máxime cuando puede variar en

función de las días que se realicen y las circunstancias concurrentes.

Justificada la gravedad de la afección medio ambiental mediante una sustentación probatoria racional y lógica, y con ella su clasificación en tal grado de los hechos que la producen, entre las aludidas fechas del procedimiento no ha tenido lugar la prescripción de la infracción atribuida a la parte hoy apelante. En consecuencia, procede confirmar la consideración de la sentencia apelada que descarta este efecto extintivo, y ello al tener conocimiento de las presuntas infracciones tras la inspección realizada por la guardería de calidad ambiental del servicio de control ambiental, que tiene atribuidas funciones de inspección y no sólo tiene que velar por el cumplimiento de programas de actuación, como es el plan de inspección ambiental”.

“(…) Examinada esta alegación, este supuesto defecto procedimental carece de la relevancia y efectos que se le atribuyen por vulneración de los principios rectores del régimen sancionador y de que se haya producido indefensión del expedientado, en tanto los actos de este procedimiento realizados estando presente en la inspección, presentando con posterioridad alegaciones (que en parte fueron estimadas), y adoptando medidas correctoras tratando de evitar los efectos contaminantes de las actividades que realiza de acopio, transportes y fabricación de los productos en cumplimiento del deber de colaboración impuesto por la Ley, excluyen el desconocimiento, la limitación de los medios de defensa y suponen en cierto sentido la asunción de responsabilidad, teniendo en cuenta además que la diligencia inicial hasta la valoración por los órganos competentes carecía de efectos”.

“(…) Contravenciones de los requisitos medio-ambientales y valores límites de emisión fijados en la autorización de una actividad potencialmente contaminadora con una finalidad de minimizar la emisión a la atmósfera, que implica voluntariedad, sin perjuicio de que se atenúe con la realización por parte del infractor de las reseñadas medidas correctoras reduciendo su responsabilidad por aplicación del principio de proporcionalidad. Estamos pues, ante incumplimientos significativos para ser calificados como infracciones graves, lo que descarta que la actuación de la empresa fuera diligente, en tanto era consciente de la necesidad de implementar medidas que minimizasen las emisiones a la atmósfera, y como se razona en la sentencia apelada en el Anexo I, que recoge la descripción de la instalación, y en relación a las emisiones a la atmósfera que emite dicha instalación indica que son emisiones difusas, especificando a continuación de dónde proceden en cada una de las actividades (por ejemplo: molinos, tránsito de maquinaria móvil, carga de áridos...). De lo expuesto fácilmente se colige que ha habido incumplimiento de los requisitos técnicos en relación tanto con la instalación como con las actividades, y que este hecho de acuerdo con las manifestaciones testificales conlleva necesariamente que afecte significativamente a la contaminación de la atmósfera y sin necesidad de realizar mediciones. Porque cuando no se cumplen las medidas impuestas va a generar emisiones difusas a la atmósfera y cualquier emisión difusa que se produzca afecta significativamente a la contaminación atmosférica. Y si con ello se hubiera puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas o hubiera producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente, entonces nos encontraríamos ante un incumplimiento muy grave, y todo ello sin necesidad de realizar mediciones”.

Comentario de la Autora:

Este pronunciamiento pone de manifiesto que, cuando se incumple el condicionado de una autorización ambiental que impone valores límite de emisiones, y estos valores se incumplen, la producción de otras fuentes de contaminación difusas a la par agrava el problema, agravan el peligro de generar impactos ambientales adversos. Por ello, cuando estas circunstancias se dan simultáneamente, basta con que las autoridades presencien la producción de emisiones difusas, sin que sea necesario realizar mediciones.

Enlace web: [Sentencia STSJ AS 535/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 24 de febrero de 2022](#)

Región de Murcia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de junio de 2022

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de 2 de marzo 2022 \(Sala de lo contencioso administrativo. Sección 2ª. Ponente: Leonor Alonso Díaz-Marta\)](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ MU 290/2022 - ECLI:ES: TSJMU: 2022:290

Palabras clave: Aguas. Sanción administrativa. Regadíos. Principio proporcionalidad. Principio tipicidad.

Resumen:

El motivo de interposición del recurso que da pie a la presente sentencia, fue la resolución de la Presidencia de la CHS dictada en el expediente sancionador por la prohibición del uso privativo de aguas públicas al haber realizado un uso privativo de aguas para riego de 4,17 ha de hortícolas y 2,64 ha en Fuente Álamo (Murcia), sin los permisos correspondientes.

Los motivos alegados fueron por un lado la nulidad de la resolución por prescripción de la infracción ab initio e in procederé. Vulneración del principio de proporcionalidad. Existencia de concesión de hecho en el uso de aguas de la desaladora de Valdelentisco. Nulidad por vulneración del principio de tipicidad.

La Administración se opone a la demanda formulada por la actora. En cuanto al argumento de la prescripción, emplea jurisprudencia del Tribunal Supremo por la que acredita que se trata de una infracción continuada, pues consiste en una utilización de aguas para el riego sin la oportuna concesión administrativa. Por consiguiente, la infracción se da lugar cada vez que se utiliza el agua sin la necesaria autorización administrativa.

La Administración rechaza también la alegación de vulneración del principio de proporcionalidad partiendo de la STS de 1 de diciembre de 2003, teniendo tal principio su fundamento en la teoría de los actos propios. Tampoco considera infringido el principio de igualdad, atendiendo a lo establecido en la STC 7/2015, de 22 de enero, pues el actor no aporta un término hábil de comparación, que vendría determinado por una resolución sancionadora en la que concurra la identidad fáctica requerida.

Para la Sala, en cuanto a los motivos alegados, son rechazados con la siguiente argumentación. Para empezar, respecto a la posible prescripción, esta no puede aceptarse pues como ya se ha comentado, ha sido una infracción continuada en el tiempo con la instalación permanente de invernaderos y sistemas de riegos asociados al consumo de los recursos hídricos. Tampoco observa la Sala la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad, para acreditarlo hace mención a diversas sentencias emitidas en similares circunstancias a las del recurso que ahora se discute.

Respecto a la inexistencia de infracción y falta de tipificación, la Sala rechaza estas alegaciones. La única forma de poder realizar un uso privativo de las aguas es mediante la obtención previa del título administrativo habilitante respectivo. De no ser así, sería de aplicación se aplicará la correspondiente sanción conforme al art. 116.3 del Texto Refundido letra g).

En cuanto a la alegación referida a la falta de responsabilidad y la inexistencia de culpabilidad en la comisión de los hechos, invocando al respecto los principios de buena fe y confianza legítima. Según Convenio de la propia Confederación, en su exponendo tercero se oferta de manera oficial el suministro de agua a las zonas de influencia de la desalinizadora. Y según el exponendo cuarto, solo se considerarán las demandas sobre zonas regables, con la correspondiente autorización o concesión otorgada y en el marco de la planificación hidrológica. Por lo que la Sala entiende como improcedente la posibilidad de alegar desconocimiento o el principio de confianza legítima.

Por lo que respecta al principio de proporcionalidad, justifica la Sala, la Administración ha tomado en consideración las hectáreas regadas sin concesión y el beneficio obtenido, por lo que tampoco estima dicha alegación. Por todo ello, el recurso interpuesto es rechazado y se confirma la resolución recurrida.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Y del expediente administrativo resulta, de las facturas de suministro remitidas por ACUAMED, que la entidad mercantil hizo uso del agua procedente de la desalación empleada en el riego de las parcelas, como se reconoce en la resolución administrativa y por el propio recurrente al aportar el convenio de ACUAMED. Este uso se produjo al menos hasta diciembre de 2018, este último incluido. Por tanto, consta prueba suficiente, con la documental -medio admisible al amparo del art. 77 LPACAP- de que el *dies a quo* para el cómputo de la prescripción no puede comenzar, al menos, hasta finales de 2018. En cuanto a la prescripción *in procedere*, llega a la misma conclusión, pues el día inicial para el cómputo del plazo prescriptivo no comienza hasta finales de 2018 -se desconoce esta fecha porque el actor no aporta prueba de tal circunstancia- difícilmente puede acontecer la prescripción por el transcurso del plazo de 6 meses, pues hasta el 20 de mayo de 2019 no ha acaecido este lapso temporal.”

“(…) Para el triunfo de una alegación sostenida en tal principio, se precisa que, efectivamente, se hayan creado expectativas razonables al interesado, mediante una previa actividad concluyente, y que, además, las mismas sean legítimas, cumpliendo el interesado con sus obligaciones. Y no puede ampararse en el principio de confianza legítima quien, de una parte, no cumple sus obligaciones (como son la obtención de la autorización, claramente definidos en los preceptos repetidamente transcritos de la Ley de Aguas), y quien, además, no presenta expectativas legítimas. El actor no ha cumplido los derechos y obligaciones que le competen y, en consecuencia, no puede exigir la aplicación del principio de confianza legítima.”

“(…)Y, además, en su escrito de alegaciones, concretamente en la primera, hace constar la recurrente que las parcelas denunciadas se encuentran en riego con el agua proveniente de la Desaladora d Valdelentisco, como así se acredita con las facturas de venta de agua de la Sociedad Estatal Acuamed, que se acompañan a este escrito como Documento unificado 1, en virtud del Convenio de suministro que esta mercantil tiene suscrito con la Sociedad Estatal Acuamed, el cual se acompaña como documento 2. Por tanto, no son ciertas las

manifestaciones que efectúa en su demanda de que las tierras dejaron de ser regadas desde el inicio del expediente sancionador.

Y teniendo en cuenta que las parcelas denunciadas no tenían derechos de riego, no cabe duda de que se estuvo realizando un uso privativo ilegal y continuado. Por lo que, aunque hayan pasado más de seis meses, la recurrente no cesó de regar las parcelas denunciadas.”

“(…) La Administración, a través de un proceso reglado que puede ser controlado por estos últimos, debe averiguar cuál es la sanción que debe imponer en cada caso. Se trata de buscar la sanción justa y proporcionada a la infracción cometida, lo que comporta que en el supuesto de que, como consecuencia de dicha búsqueda reglada, llegue a la conclusión de imponer una determinada sanción, debe expresar las circunstancias que ha tenido en cuenta para hacer posible el control referido por parte de los Tribunales, teniendo en cuenta que, como ya hemos señalado, es admisible la motivación "in alliumde", pues señala la Jurisprudencia que resultaría en exceso formalista despreciar la motivación por el hecho de que no conste en la resolución misma, siempre que conste en el expediente administrativo.”

Comentario del Autor:

Se trata de una nueva sentencia relativa a los cambios de uso del suelo en la Región de Murcia. Concretamente, a consecuencia de un expediente sancionador incoado por la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Segura dictada por la prohibición del uso privativo de aguas públicas para riego de varias hectáreas sin ningún tipo de autorización.

Ninguno de los motivos es estimado por el Tribunal, ni la posible prescripción de las actuaciones, ni la probable vulneración al principio de proporcionalidad, ni el de tipicidad. Reitera el Tribunal que solo se considerarán demandas de suelo regable cuando se disponga de la oportuna autorización o concesión en el marco de la planificación hidrológica.

Los efectos de estos tipos de actuaciones sobre el territorio, son verdaderamente dramáticas, pues van más allá de la desaparición de espacios de alto valor ecológico, con la pérdida de hábitat para especies amenazadas (no olvidemos que gran parte del sureste ibérico alberga una de las tasas más altas de biodiversidad planetaria, considerado como hotspot de biodiversidad), sino también por la contaminación provocada por el uso de nitratos y demás productos químicos que se acumulan en las aguas subterráneas. Precisamente hace escasos días, el MITECO publicó el mapa de contaminación de nitratos, el cual sirve de referencia a las comunidades autónomas para la revisión de las zonas declaradas como vulnerables a este tipo de contaminación, puede consultarse en el siguiente enlace: [El MITECO hace público el mapa de aguas afectadas por contaminación por nitratos](#)

Recordamos que la Comisión Europea tiene abierto contra España un procedimiento por incumplir la directiva sobre nitratos ya que no se estaba tomando las medidas adecuadas para la protección de sus aguas a consecuencia de la contaminación provocada por actividades agrarias, contraviniendo lo exigido por la normativa comunitaria.

Enlace web: [Sentencia STSJ MU 290/2022 del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de 2 de marzo 2022](#)

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
Fernando López Pérez
Blanca Muyo Redondo

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de junio de 2022

[Galicia declara como espacio privado de interés natural el espacio de Fragas e Brañas do Alto do Gaitero \(Mesía\), aprueba sus normas de gestión y conservación](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Diario Oficial de Galicia, número 86, de 4 de mayo de 2022

Palabras clave: Custodia del territorio. Conservación privada. Biodiversidad. Propiedad privada.

Resumen:

La custodia del territorio se entiende como la implicación de la sociedad civil en la conservación de la biodiversidad. Los instrumentos para llevar a cabo este tipo de iniciativas pueden ser tanto de derecho privado (compraventa, arrendamiento, donación, permuta, etc.) como de derecho público. En este sentido, existen múltiples ejemplos de Comunidades Autónomas que han establecido figuras legales que dan amparo a estas experiencias. Así, la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, reconoce los espacios privados de interés natural (en adelante, EPIN) como una de las categorías en las que se clasifican los espacios naturales protegidos. El artículo 39 de esta ley establece la posibilidad de que las personas propietarias o titulares de un derecho de uso de terrenos en los que existan formaciones naturales, especies o hábitats de flora y fauna silvestres cuya protección se considere de interés puedan proponerle a la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda su declaración como EPIN. La declaración de un EPIN es competencia de la consellería competente en materia de conservación del patrimonio natural, mientras que la responsabilidad y competencia de su gestión será de las personas promotoras de su declaración, que deberán ser propietarias o titulares acreditadas del derecho de uso de los terrenos.

Sin embargo, la declaración de un EPIN no conlleva su inclusión en la Red gallega de espacios protegidos, ni implicará la asignación de recursos económicos de la Xunta de Galicia para su gestión y conservación, aunque puede tener preferencia en la obtención de ayudas para su conservación y gestión. En este caso, Casa Grande de Xanceda es en la actualidad uno de los mayores productores de lácteos ecológicos de España y el más importante de Galicia, con una cifra de negocio de 10 millones de euros en el año 2020.

El procedimiento de declaración del EPIN Fragas e Brañas do Alto do Gaitero, localizado en el ayuntamiento de Mesía, se inició el 13.2.2020 a propuesta de la Casa Grande de Xanceda, S.L.

El expediente de declaración cuenta, además, con el compromiso formal de la persona promotora de poner en práctica las medidas precisas para la conservación de los valores naturales de este espacio. Las normas de gestión y de conservación establecen el régimen de usos y actividades permitidas en el espacio, así como las limitaciones que se consideran

necesarias para su conservación; por lo que, tras la realización de los trámites correspondientes, se eleva a la conselleira de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda para su aprobación mediante orden, en cumplimiento del artículo 41 de la Ley 5/2019, de 21 de agosto.

Entrada en vigor: El 5 de mayo de 2022.

Enlace web: [Orden de 19 de abril de 2022 por la que se declara como espacio privado de interés natural el lugar denominado Fragas e Brañas do Alto do Gaitero \(ayuntamiento de Mesía\), y se aprueban sus normas de gestión y de conservación](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de junio de 2022

[El País Vasco finaliza el procedimiento de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de los Montes Altos de Vitoria](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Diario Oficial de País Vasco, número 85 de fecha 4 de mayo de 2022

Palabras clave: Espacio natural protegido. Gestión. Biodiversidad. Recursos naturales. Red Natura 2000. Parque Natural.

Resumen:

El origen de este instrumento de gestión parte de una Orden de hace 12 años, en concreto de febrero de 2010. En esta Orden se establecía que, en base al procedimiento y la información recogida, se dotaría a la zona de una figura legal de conservación que mejor se ajustase a su naturaleza, con el fin de llevar a cabo una correcta gestión.

A continuación, se elaboró un documento inicial de Ordenación de los Recursos Naturales, con las pertinentes reuniones de participación llegando a aprobarse de manera inicial en julio del 2012.

A resultas de ello, se elaboró una memoria técnica en la que se concluía lo siguiente: «En consecuencia, y a la vista de todo ello, se considera más oportuno y efectivo para la conservación de los valores insistir en su protección a través de la Red Natura 2000 y de los instrumentos de los que ya se disponen, tanto los destinados a la conservación de la Biodiversidad y sus elementos (planes de gestión de especies) como sectoriales (urbanismo, montes, agricultura), y desistir en la declaración de una figura superpuesta adicional de ENP, la de Parque Natural junto con su PORN y PRUG, y que cuenta con una fuerte oposición pública y social».

Con posterioridad, se elaboró una segunda propuesta técnica por la cual concluye que la protección de los principales y más sobresalientes valores ambientales del entorno de Montes Altos de Vitoria se asegura, por un lado, con los planes de gestión de especies y la imbricación de estos valores en la normativa sectorial señalada, y, por otro lado, mediante la figura de Espacio Natural Protegido de la Red Natura 2000. Por este motivo se ratifica la propuesta de no continuar con la tramitación del PORN del área Altos de Vitoria.

De esta forma, se alcanzan los objetivos de conservación precisos en la parte de los Montes Altos de Vitoria designada Zona Especial de Conservación, y, se da satisfacción al objetivo declarado de la orden de inicio del Plan de Ordenación de Recursos Naturales, cual era dotar

a Montes Altos de Vitoria de una figura de protección ambiental bajo la categoría de Espacio Natural Protegido.

Enlace web: [Orden de 13 de abril de 2022, de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se finaliza el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de los Montes Altos de Vitoria](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de junio de 2022

Se modifica el Plan Rector de Uso y Gestión de los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos de Aragón

Autor: Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: BOA núm. 91, de 13 de mayo de 2022

Palabras clave: Comunidades Autónomas. Espacios naturales protegidos. Restricciones aéreas.

Resumen:

A través del Decreto 62/2022, de 4 de mayo, se ha procedido a modificar el Plan Rector de Uso y Gestión de los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos aprobado en 2020.

El objeto de esta modificación es la supresión en el capítulo IV del anexo la prohibición de sobrevolar a menos de 1.000 metros sobre la altura del glaciar con cualquier tipo de aeronave (helicóptero, avioneta, dron). Esta modificación está causada por la invasión de competencias estatales, pues cualquier restricción aérea, incluidas las impuestas por razones medioambientales, deben ser aprobadas por la estatal Comisión Interministerial Defensa y Fomento -CIDEFO-, todo ello de conformidad con la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea y con el Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre.

Enlace web: [Decreto 62/2022, de 4 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 104/2020, de 28 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión de los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de junio de 2022

Zonas Vulnerables a la Contaminación por nitratos en Castilla y León

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

Fuente: Orden MAV/398/2022, de 29 de abril, por la que se aprueba el programa de actuación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero designadas en Castilla y León. (BOCyL n. 85, de 5 de mayo de 2022)

Palabras clave: Agricultura. Ganadería. Aguas. Contaminación difusa. Fertilizantes. Estiércoles.

Resumen:

El artículo 4 del [Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias](#) establece que los órganos competentes de las Comunidades Autónomas designarán como zonas vulnerables en sus respectivos ámbitos, aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas contempladas en el artículo 3 del mismo Real Decreto.

El contenido y alcance del Programa de Actuación que se aprueba con esta Orden cumple con lo previsto en la nueva regulación. En él se establecen las medidas necesarias para prevenir la contaminación de las aguas directamente relacionada con el uso inadecuado de fertilizantes (orgánicos o inorgánicos) en la actividad agrícola. Los efectos sinérgicos de esta norma sobre otros problemas ambientales también son tenidos en cuenta.

En este marco, esta Orden desarrolla las acciones que deben llevar a cabo agricultores que tengan sus tierras en las zonas vulnerables designadas y ganaderos como productores y, en ocasiones aplicadores de fertilizantes orgánicos en tierras agrícolas, que dentro de su plan de gestión de los estiércoles, tengan tierras agrícolas dentro de estas zonas, para la correcta aplicación de los fertilizantes de cualquier tipo en la actividad agropecuaria, estableciendo las condiciones de aplicación y especificaciones sobre las cantidades a aplicar en función de los tipos y métodos de cultivo y simplificar, en algunos supuestos, su aplicación por los ganaderos y otros agentes que gestionan los estiércoles.

Se opta por desarrollar un programa de actuación único para todas las zonas vulnerables.

Respecto al contenido de esta orden, se ha seguido la guía que está establecida en el Anexo III de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991. Además, el Programa incluye las medidas que se indican en el anejo 2 del Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, así como las medidas incorporadas en el Código de Buenas Prácticas Agrarias.

Asimismo, se ha tenido en cuenta el documento «Recomendaciones para establecer programas de acción con arreglo a la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura».

Conforme a su disposición adicional, “las parcelas sobre las que se realicen estudios de investigación agropecuaria situadas en zonas vulnerables estarán exentas de cumplir las normas desarrolladas en este programa de actuación”.

Enlace web: [Orden MAV/398/2022, de 29 de abril, por la que se aprueba el programa de actuación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero designadas en Castilla y León](#)

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 23 de junio de 2022

[Plan de Gestión Natura 2000 Illa de l'Aire](#)

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

Fuente: Decreto 17/2022 de 23 de mayo de 2022 por el que se aprueba el Plan de Gestión Natura 2000 Illa de l'Aire (BOIB n. 67, de 24 de mayo)

Palabras Clave: Red Natura 2000. Planes de gestión. Biodiversidad. Zonas de especial conservación. Zonas de especial protección de aves.

Resumen:

Los LIC objeto del presente Plan de Gestión figuraban ya en la Lista de LIC de la Región Biogeográfica Mediterránea, adoptada mediante la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006, de conformidad con la Directiva Hábitats. A su vez, en el informe del Instituto Español de Oceanografía del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad de fecha 17 de noviembre de 2016, se reconoció la continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio protegido terrestre objeto de protección, de conformidad con el artículo 6.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En la elaboración del Plan de Gestión se han seguido las Directrices de conservación de la Red Natura 2000 en España, aprobadas por la resolución de 21 de septiembre de 2011 de la Secretaría de Estado de Cambio Climático.

El Plan de Gestión Natura 2000 Illa de l'Aire, incluye los siguientes espacios: Y ZEC/ZEPA ES0000236 Illa de l'Aire Y ZEC ES5310073 Área marina Punta Prima – Illa de l'Aire. Se trata de un total de 1351,72 hectáreas repartidas en 2 espacios de la Red Natura 2000, uno marino y otro terrestre, que se ubican en el sureste de la isla de Menorca, pertenecientes al municipio de Sant Lluís.

Este espacio ZEC y ZEPA está formado por una isla de escasa altura que está separada de tierra por un canal de 1,5 kilómetros. En la isla habitan colonias de todas las aves marinas nidificantes en las Illes Balears y es un enclave importante para muchas especies de aves migratorias. En densidades muy elevadas, casi únicas a nivel mundial, habita la subespecie lilfordi de la lagartija balear (*Podarcis lilfordi*), la primera descrita de esta especie.

El plan de gestión responde a la siguiente estructura: Información general; hábitats de interés comunitario y especies silvestres; medidas de gestión; evaluación de repercusiones ambientales; normas reguladoras; y programas de seguimiento.

Enlace web: [Decreto 17/2022 de 23 de mayo de 2022 por el que se aprueba el Plan de Gestión Natura 2000 Illa de l'Aire](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de junio de 2022

[Se aprueba la Ley de aplicación y desarrollo de la Ley de simplificación administrativa en Aragón](#)

Autor: Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: BOA núm. 101, de 27 de mayo de 2022

Palabras clave: Comunidades Autónomas. Procedimiento administrativo.

Resumen:

Se ha aprobado en Aragón la Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa. Esta norma tiene por objeto adaptar el régimen de intervención administrativa sustituyendo autorizaciones y licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones, la sustitución del silencio administrativo negativo por el positivo, así como la revisión de sus plazos, reducción de plazos para emisión de informes y dictámenes o la reducción de la documentación a aportar en los expedientes. Algunas de estas modificaciones afectan a procedimientos administrativos relacionados con la materia jurídica ambiental.

Además, se aprovecha para modificar otras normas con afección a esta misma materia. Así, por ejemplo, se cambia el artículo 11 del Decreto-ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, a fin de que la declaración de un proyecto de inversión como de interés autonómico conlleve la aplicación de la tramitación de urgencia y el despacho prioritario de los procedimientos administrativos ambientales previstos en la normativa autonómica, reduciéndose a la mitad los plazos ordinarios establecidos, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

Enlace web: [Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa](#)

Agenda

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de junio de 2022

(CIR)CONFERENCIAS DERIEC: el Reglamento europeo para la reutilización de aguas regeneradas: repercusión para el Derecho español

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

Palabras clave: Aguas regeneradas. Economía circular. Formación. Universidad.

Resumen:

La Universidad de La Rioja, a través de su proyecto “El Derecho Español ante los Retos Inminentes de la Economía Circular (DERIEC)”, organiza las (Cir)conferencias DERIEC “El Reglamento europeo para la reutilización de aguas regeneradas: repercusión para el Derecho español”.

Ponente:

- Andrés Molina Giménez, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

Fecha: Martes, 7 de junio de 2022, 18.00 horas

Lugar: Salón de Grados del Edificio Quintiliano, C/ La Cigüeña, 60, Logroño

Simultáneamente online a través de: www.unirioja.es/deriec

Más información y certificados: deriec@unirioja.es

Enlace web: [Universidad de La Rioja. El Derecho Español ante los Retos Inminentes de la Economía Circular \(DERIEC\)](#)

Documento adjunto: [Cartel de las \(Cir\)conferencias DERIEC: El Reglamento europeo para la reutilización de aguas regeneradas: repercusión para el Derecho español](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de junio de 2022

[Acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Fundación Abogacía Española](#)

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

Palabras clave: Acceso a la justicia. Derecho ambiental. Delitos contra el medio ambiente. Formación.

Resumen:

El Aula de Derechos Humanos de la Fundación Abogacía Española organiza junto al Ilustre Colegio de Abogados de Granada y el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza el seminario “Acceso a la justicia en materia de medio ambiente”. Se abordarán temas como: el derecho al medio ambiente y su regulación en el derecho internacional, en el derecho de la Unión Europea, en el Convenio de Aarhus y en la Constitución Española; el marco de la protección jurídica del medio ambiente frente a actos de la Administración, recursos administrativos y judiciales; los delitos contra el medio ambiente y su tratamiento procesal; las acciones civiles para la protección del medio ambiente.

Lugar: Colegio de Abogados de Zaragoza & Granada. Presencial en C/ Don Jaime I 18, Zaragoza & Online

Fecha: 7 de junio de 2022, 18 h.

Programa:

18.00 – 18.15: Inauguración de la jornada

- Francisco Segovia Losa, coordinador de la Fundación de la Abogacía Española
- Ignacio Joya Amezcua, presidente de la Comisión de Formación y Grupos Especializado del Colegio de Abogados de Granada
- José Antonio Sanz Cerra, secretario del Colegio de Abogados de Zaragoza

18.15 – 19.00: Un año desde la promulgación de la Ley de Cambio Climático

- José Francisco Alenza, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

19.00 – 19.45: Módulo formativo: La acción ambiental más allá de la acción urbanística. Procedimiento administrativo y vía judicial.

- Eduardo Salazar Ortuño, abogado en ECOJUSTICIA y doctor en Derecho. Profesor asociado de la Universidad de Murcia

19.45 – 20:15: Coloquio: Legitimación y acción popular

- Modera: José Manuel Marraco Espinós, abogado, sección de derecho ambiental del ReICAZ

Inscripciones: formacion@reicaz.es

Más información: [Programa del seminario “Acceso a la justicia en materia de medio ambiente”](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de junio de 2022

European Wildlife Crime Workshop, WWF

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

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Área de Formación e Investigación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Palabras clave: Derecho ambiental. Delitos contra la vida silvestre. Formación.

Resumen:

Los delitos contra la vida silvestre son uno de los principales problemas para la biodiversidad y los ecosistemas. A pesar de la existencia de normas que prohíben estos delitos, no siempre se aplican de forma adecuada. El proyecto europeo LIFE SWiPE, está liderado por WWF/Bulgaria y también participan como socios TRAFFIC, Flora and Fauna International (FFI), 10 oficinas de WWF [WWF Bulgaria, Rumanía, Hungría, Eslovaquia, Ucrania, Adria (presente en Croacia, Bosnia y Herzegovina, Serbia), Alemania, Polonia, Italia y España], la Academia Judicial de Croacia, la Fiscalía de Croacia.

Dentro de este proyecto, se recopila información sobre las infracciones y delitos contra la vida silvestre cometidos en 11 países durante el periodo 2015-2020.

En el marco de sus actuaciones, en las que el CIEDA-CIEMAT tiene el placer de participar, se organiza el “Taller europeo sobre delitos contra la vida silvestre”, con el fin de que los expertos revisen los últimos avances sobre delitos contra la vida silvestre y refuercen las relaciones de trabajo transnacionales.

Las recientes iniciativas de la UE ponen de manifiesto la necesidad de mejorar la aplicación de las leyes y la persecución de los delitos contra la vida silvestre, incluida la mejora de la cooperación transfronteriza. Este taller reunirá a los principales expertos en la persecución de los delitos contra la vida silvestre a nivel paneuropeo para debatir las mejores prácticas y las lecciones aprendidas con el fin de fomentar su replicación a nivel europeo.

El taller promoverá el intercambio de experiencias entre los distintos eslabones de la cadena de aplicación de la ley, desde la detección e investigación hasta el enjuiciamiento, mediante charlas de expertos de alto nivel y sesiones interactivas, incluyendo visitas de campo y demostraciones *in situ*.

Fecha: 28-30 de junio de 2022, de 9.00 h. a 16.00 h.

Programa:

- Martes 28 de junio: contexto europeo y cooperación transfronteriza

- Miércoles 29 de junio: enfoques innovadores para abordar los delitos contra la vida silvestre. Detección e investigación
- Jueves 30 de junio: enjuiciamiento

La participación presencial para expertos incluye sesiones interactivas. La participación en línea estará disponible solo para asistir a las sesiones plenarias. Las sesiones plenarias, tanto presenciales como online, contarán con traducción simultánea inglés-español. La agenda definitiva estará disponible próximamente.

Inscripciones hasta el 10 de junio: [Inscripciones al European Wildlife Crime Workshop](#)

Documento adjunto: [Borrador de programa “European Wildlife Crime Workshop”](#)

Más información: [Cartel del “European Wildlife Crime Workshop”](#)

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 10 de junio de 2022

[Seminario “Bioderecho y ambiente”, Tecnológico de Costa Rica, 23 y 24 de junio de 2022](#)

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

Palabras clave: Aguas. Cambio climático. Agricultura. Biodiversidad. Formación. Universidad.

Resumen:

La Universidad de Murcia coordina el Proyecto Europeo Pro Human Biolaw (El Bioderecho como herramienta global para la protección de los Derechos Humanos. Erasmus+ Capacity Building in Higher Education – KA2 R8 (Ref. 609979-EPP-1-2019-1-ES-EPPKA2-CBHE-JP)). Organiza este curso de 10 horas como presentación del Curso “Bioderecho y Ambiente” (50 horas), cuya impartición en línea se desarrollará en Septiembre 2022.

Este curso presencial en Costa Rica, retransmitido también en *streaming*, pone en contexto la necesidad del agua para la vida humana, el equilibrio ambiental, la agricultura ecológicamente sostenible y la producción respetuosa con el ambiente. Se profundizará sobre el riesgo para el planeta de su uso irresponsable a partir de las lecciones aprendidas a través de la exposición de casos.

Profesorado:

- José Ramón Salcedo Hernández
- Antonio Embid Irujo
- Carlo Iannello
- Emmanuel Cartier
- Santiago M. Álvarez Carreño
- Blanca Soro Mateo
- Isabel Guzmán Arias
- Natalia Gómez Calderón
- José Alenza García
- Vladimir Mesén Montenegro

- Martha Calderón Ferrey
- David Arias Hidalgo
- Wilmer Casasola Rivera
- María Suhey Tristán Rodríguez
- Osvaldo Durán Castro
- Almeirim Isabel Acosta Bahena

Fecha: 23 y 24 de junio de 2022, 10 h.

Lugar: Campus Tecnológico Central del Instituto Tecnológico de Costa Rica (Cartago), Escuela de Ciencias Sociales

Más información e inscripciones: [Portal web del Seminario “Bioderecho y ambiente” en Costa Rica](#)

Cartel: [Cartel y programa del seminario “Bioderecho y ambiente”, Tecnológico de Costa Rica, 23 y 24 de junio de 2022](#)

Guía y programa: [Guía del seminario “Bioderecho y ambiente”, Tecnológico de Costa Rica, 23 y 24 de junio de 2022](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de junio de 2022

[I Congreso Iberoamericano de Bioderecho \(San José, Costa Rica\), 27 y 28 de junio de 2022](#)

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

Palabras clave: Salud. Ámbito sanitario. Medio ambiente. Derechos humanos. Formación. Universidad.

Resumen:

La Universidad de Murcia, a través del Proyecto Europeo Pro Human Biolaw, coordina el I Congreso Iberoamericano de Bioderecho, pretendiendo aproximar la ciencia del Bioderecho a la sociedad, mostrando la diversidad, amplitud e importancia de los ámbitos de trabajo que aborda el Bioderecho y la actualidad de todas sus temáticas. Participarán expertos de reconocido prestigio de carácter internacional teniendo como referencia los Derechos Humanos y el trabajo interdisciplinar de la ética, el derecho y las ciencias de la vida. La intención es ofrecer respuestas de justicia a los numerosos interrogantes que plantea el desarrollo tecnocientífico de la sociedad moderna.

Se admite la presentación de comunicaciones/ponencias a cualquiera de las temáticas del Congreso. Las personas interesadas deberán de enviar un resumen (entre 700 y 1000 palabras de extensión, letra Times New Roman, tamaño 12, interlineado sencillo) antes del 3 de junio a la siguiente dirección de correo electrónico: probiolaw@itcr.ac.cr

Fecha: 27 y 28 de junio de 2022

Lugar: Salón Augusto el Grande, Hotel Aurola Inn (San José, Costa Rica)

Organizan:

- Universidad de Murcia (España)
- Universidad de Lille (Francia)
- Universidad Luigi Vanvitelli (Italia)
- Universidad Federico II (Italia)
- Universidad de Costa Rica
- Instituto Tecnológico de Costa Rica
- Universidad de Guadalajara (México)

- Universidad de San Luis Potosí (México)

Más información e inscripciones: [Portal web del I Congreso Iberoamericano de Bioderecho](#)

Cartel y programa: [Cartel y programa del I Congreso Iberoamericano de Bioderecho, Costa Rica, 27 y 28 de junio de 2022](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de junio de 2022

[Curso on-line "Bioderecho y ambiente", Universidad de Murcia, Tecnológico de Costa Rica, de 26 septiembre a 6 de noviembre de 2022, online](#)

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

Palabras clave: Bioderecho. Derechos Humanos. Cambio climático. Biodiversidad. Formación. Universidad.

Resumen:

El curso Bioderecho y Ambiente, de marcado carácter interdisciplinar, se articula en cuatro temas o lecciones:

Tema 1 Bioderecho y Derechos Humanos (5 horas)

Tema 2. Bioderecho Ambiental (10 horas)

Tema 3. Ciencia y Tecnología en favor del ambiente

Tema. 4 Desarrollo Sostenible a través del estudio de casos

El curso se desarrollará a partir de las siguientes metodologías de enseñanza y aprendizaje:

- Exposiciones magistrales por parte de los profesores del curso y otros expertos (síncronas o grabadas)
- Debates y discusión grupal (videoconferencias y foros)
- Trabajo colaborativo (apoyados por aplicaciones interactivas)
- Trabajo individual del alumno (a través del visionado de vídeos seleccionados por los docentes, el estudio de textos la redacción de documentos y o poster)
- Tutorías y sesiones de orientación

Profesorado:

Universidad de Murcia (España)

- José Ramón Salcedo Hernández
- Blanca Soro Mateo

- Emilio Martínez Navarro
- Elisa P. de los Cobos Hernández
- Santiago M. Álvarez Carreño
- Teresa Vicente Giménez
- Eduardo Salazar Ortuño
- Miguel Motas Guzmán

Universidad Luigi Vanvitelli de Nápoles (Italia)

- Carlo Iannello

Universidad de Costa Rica

- Rafael González Ballar
- Mario Peña Chacón
- Freddy Arias Mora

Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México)

- María Suhey Tristán Rodríguez
- Manuel Lizardi Jiménez

Universidad de Guadalajara (México)

- Adolfo Espinosa de los Monteros Rodríguez
- Almeirim Isabel Acosta Bahena

Instituto Tecnológico de Costa Rica

- Ana Lucía Moya Mora
- Aura Ledezma Espinoza
- Hugo Sánchez Ortíz
- Isabel Guzmán Arias

- Claudia Chavez Villarreal
- David Arias Hidalgo
- Carlos Meza Benavides
- Sergio Morales Hernández
- Aura Ledezma Espinoza

Fecha: de 26 septiembre a 6 de noviembre de 2022, 50 h.

Lugar: Plataforma Moodle

Más información e inscripciones gratuitas: [Portal web del Curso on-line “Bioderecho y ambiente”](#)

Cartel: [Cartel del Curso on-line “Bioderecho y ambiente”, 23 y 24 de junio de 2022](#)

Guía y programa: [Guía del Curso on-line “Bioderecho y ambiente”, 23 y 24 de junio de 2022](#)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de junio de 2022

Agricultura:

RUIZ PULPÓN, Ángel Raúl (Coord.); CAÑIZARES RUIZ, María del Carmen (Coord.). *Paisajes culturales agrarios en Castilla-La Mancha*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2022. 300 p.

Aguas:

KIBEL, Paul Stanton. *Riverflow: the right to keep water instream*. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 2022. 310 p.

Bienestar animal:

CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, Guillermo (Dir.); GARCÍA MAYO, Manuel (Coord.). *Un nuevo derecho civil para los animales: comentarios a la Ley 17/2021, de 15 de diciembre*. Madrid: Reus, 2022. 548 p.

VALBUENA CASTILLO, Yolanda; SOLIVA HERNÁNDEZ, Carlos. *Tengo un animal de compañía: derechos, obligaciones y reflexiones sobre su tenencia (Ley 17/21)*. Barcelona: Atelier, 2022. 248 p.

Cambio climático:

MOORE, Sam; ROBERTS, Alex. *The rise of ecofascism: climate change and the far right*. Oxford (Reino Unido): Polity Press, 2022. 160 p.

Ciudad inteligente:

BEISSINGER, Mark R. *The revolutionary city: urbanization and the global transformation of rebellion*. Princeton: Princeton University Press, 2022. 592 p.

LARA DE VICENTE, Fernando; MUÑOZ BENITO, Rocío. *Patrimonio cultural, ciudad y turismo sostenible*. Madrid: Civitas- Thomson Reuters, 2022. 332 p.

Competencias:

STINCO, Juan R. *Las competencias legislativas en materia ambiental*. Buenos Aires (Argentina): Abaco, 2022. 243 p.

Consumo responsable:

TAPIA HERMIDA, Alberto Javier. *La nueva normativa de consumo en España y en la Unión Europea*. Madrid: Reus, 2022. 131 p.

Derecho ambiental:

NICOLÁS JIMÉNEZ, Pilar (Coord.); ROMEO MALANDA, Sergio (Coord.); ROMEO CASABONA, Carlos María (Dir.). *Manual de Bioderecho: adaptado para la docencia en ciencias, ciencias de la salud y ciencias sociales y jurídicas*. Madrid: Dykinson, 2022. 1136 p.

Medio marino:

VILLANUEVA, Ana Victoria; OANTA, Gabriela A.; VEZZANNI, Simone. *El desarrollo del Derecho del Mar desde una perspectiva argentina y europea = Lo sviluppo del diritto del mare in una prospettiva argentina ed europea*. Barcelona: J.M Bosch, 2022. 384 p.

Medio rural:

VAQUER CABALLERÍA, Marcos. *Derecho del territorio* (2ª Edición ampliada). Valencia: Tirant lo Blanch, 2022. 216 p.

Ordenación del territorio:

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel. *Manual de planificación territorial: ordenación del territorio y urbanismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022. 249 p.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos. *Derecho del territorio* (2ª Edición ampliada). Valencia: Tirant lo Blanch, 2022. 216 p.

Paisaje:

RUIZ PULPÓN, Ángel Raúl (Coord.); CAÑIZARES RUIZ, María del Carmen (Coord.). *Paisajes culturales agrarios en Castilla-La Mancha*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2022. 300 p.

Planeamiento urbanístico:

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel. *Manual de planificación territorial: ordenación del territorio y urbanismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022. 249 p.

MUÑOZ GUIJOSA, María Astrid. *El problema de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico: la naturaleza jurídica de los planes de urbanismo*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2022. 250 p.

Turismo sostenible:

LARA DE VICENTE, Fernando; MUÑOZ BENITO, Rocío. *Patrimonio cultural, ciudad y turismo sostenible*. Madrid: Civitas- Thomson Reuters, 2022. 332 p.

Urbanismo:

BEISSINGER, Mark R. *The revolutionary city: urbanization and the global transformation of rebellion*. Princeton: Princeton University Press, 2022. 592 p.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel. *Manual de planificación territorial: ordenación del territorio y urbanismo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022. 249 p.

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio; NIETO GARRIDO, Eva. *Derecho urbanístico estatal y autonómico*. Madrid: El Consultor de Los Ayuntamientos - Wolters Kluwer, 2022. 1008 p.

MUÑOZ GUIJOSA, María Astrid. *El problema de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico: la naturaleza jurídica de los planes de urbanismo*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2022. 250 p.

Tesis doctorales

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 3 de junio de 2022

Bienestar animal:

LÓPEZ BERRAL, Andrés Eugenio. *Análisis del régimen jurídico del canis lupus signatus en la Península Ibérica*. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Aitana de la Varga Pastor. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili. Departament de Dret Públic, 2022. 2680 p.

Contratación pública verde:

PALACÍN SÁENZ, Bernabé. *A la responsabilidad social por la contratación pública*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Antonio Fanlo Loras y el Dr. René Javier Santamaría Arinas. Logroño: Universidad de La Rioja. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2020. 726 p. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/tesis/285340.pdf> (Fecha de último acceso 31-05-2022)

Desarrollo sostenible:

MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, Lorena. *El derecho internacional de la inversión extranjera y el desarrollo sostenible*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Antonio Pigrau Solé. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili. Departament de Dret Públic, 2022. 498 p.

Educación ambiental:

LEMA-BLANCO, Isabel. *Educación ambiental y participación pública: análisis de los procesos participativos "bottom-up" como instrumentos de aprendizaje para la transformación social*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Ricardo García-Mira y el Dr. Jesús-Miguel Muñoz-Cantero. A Coruña: Universidade da Coruña, 2021

Especies amenazadas:

LÓPEZ BERRAL, Andrés Eugenio. *Análisis del régimen jurídico del canis lupus signatus en la Península Ibérica*. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Aitana de la Varga Pastor. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili. Departament de Dret Públic, 2022. 2680 p.

Participación:

LEMA-BLANCO, Isabel. *Educación ambiental y participación pública: análisis de los procesos participativos "bottom-up" como instrumentos de aprendizaje para la transformación social*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Ricardo García-Mira y el Dr. Jesús-Miguel Muñoz-Cantero. A Coruña: Universidade da Coruña, 2021

Responsabilidad social corporativa (RSE):

PALACÍN SÁENZ, Bernabé. *A la responsabilidad social por la contratación pública.* Tesis doctoral dirigida por el Dr. Antonio Fanlo Loras y el Dr. René Javier Santamaría Arinas. Logroño: Universidad de La Rioja. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2020. 726 p. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/285340.pdf> (Fecha de último acceso 31-05-2022)

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de junio de 2022

Se han publicado los siguientes 20 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Actualidad jurídica (Universidad del Desarrollo), n. 43, enero 2021, <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/ediciones/ano-xxii-n-43-enero-2021/>
- (La)Administración al día (INAP), diciembre 2021; febrero, abril, mayo 2022, <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?idseccion=53>
- (La) administración práctica: enciclopedia de administración municipal, n. 2, n. 3, 2022
- Bioderecho.es: Revista internacional de investigación en Bioderecho, n. 13, noviembre 2021, <https://revistas.um.es/bioderecho/issue/view/20131>
- Cuadernos de derecho actual, n. 16, 2021, <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/issue/view/16/showToc>
- Cuadernos de Derecho Local, n. 57, 2021, <https://www.gobiernolocal.org/cuadernos-de-derecho-local-no-57/>
- Cerna: Revista galega de ecoloxía e medio ambiente, n. 85, otoño 2021, <http://adega.gal/web/revistacerna/revistas.php?id=109&idioma=gl&sec=150>
- European review of digital administration & law, vol. 2, n. 1, 2021, <https://www.erdalreview.eu/publicazioni/european-review-of-digital-administration-law-volume-II-9791259942432.html>
- London Review of International Law, vol. 9, n. 3, noviembre 2021
- Observatorio de Contratación Pública, mayo de 2022, <https://obcp.es/noticias>
- Política exterior, vol. 36, n. 206, marzo-abril de 2022
- Quincena Fiscal Aranzadi, n. 19, 2021
- Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 49, mayo-agosto 2021

- Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época, n. 17, abril 2022, <https://doi.org/10.24965/reala.i17>
- Revista Democracia y gobierno local, n. 52-53, segundo y tercer cuatrimestre 2021, <https://www.gobiernolocal.org/revista-democracia-y-gobierno-local-no-52-53/>
- Revista general de derecho público comparado, n. 30, diciembre 2021

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10, 17 y 24 de junio de 2022

Alimentación:

ERRERA, Andrea. "Non in pane solo vivet homo" (Mt 4,4; lc 4,4): ragionamenti su cibo e diritto nella storia. *Revista general de derecho público comparado*, n. 30, diciembre 2021

FERRARI, Matteo. Regulating the on-line communication and distribution of wine. *Revista general de derecho público comparado*, n. 30, diciembre 2021

FORMICI, Giulia. Transnational food (in)security and the strong interrelation with environment, trade and human rights. *Revista general de derecho público comparado*, n. 30, diciembre 2021

LANNI, Sabrina. Comida y alimentación: nuevos desafíos del derecho comparado. *Revista general de derecho público comparado*, n. 30, diciembre 2021

LANNI, Sabrina. 'Infusiones' con sabor transdisciplinar del Derecho a la alimentación. *Revista general de derecho público comparado*, n. 30, diciembre 2021

MAGRI, Geo. Complexity and multidisciplinarity of food law. A dialogue with the work of Andreas Meisterernst. *Revista general de derecho público comparado*, n. 30, diciembre 2021

RIGAZIO, Sara. The challenges of food law: looking for a recipe. *Revista general de derecho público comparado*, n. 30, diciembre 2021

ROLANDI, Silvia. Bugs in Law. *Revista general de derecho público comparado*, n. 30, diciembre 2021

Autorizaciones y licencias:

LEIVA LÓPEZ, Alejandro D. El régimen legal del silencio administrativo en las licencias urbanísticas: especial referencia a los efectos del silencio positivo. *La Administración al día*, 17 febrero, 2022, pp. 1-15. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512564> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

Ayuntamientos:

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. Derecho a la ciudad, obras públicas locales y participación ciudadana. *La Administración al día*, 20 abril, 2022, pp. 1-13. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512730> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. Derecho a la ciudad, obras públicas locales y participación ciudadana. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 94-108. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11051> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

GIMENO FELIU, José María. Los fondos europeos *Next Generation* como elemento de transformación de la gestión: la visión local. *Revista Democracia y gobierno local*, n. 52-53, segundo y tercer cuatrimestre 2021, pp. 4-11. Disponible en: https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2021/RDGL52_53.pdf#page=4 (Fecha de último acceso 08-06-2022)

MARTÍNEZ NAVARRO, Juan Alejandro. La gestión de los residuos municipales al amparo del nuevo modelo de economía circular. a propósito del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 202-217. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.10986> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

SIMOU, Sofia. Instrumentos jurídicos locales en materia de cambio climático y su relación con las “smart cities”. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 77-106. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/97912599424327.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

SORO MATEO, Blanca Cambio climático y transformaciones del derecho local. *La Administración al día*, 25 mayo, 2022, pp. 1-14. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512843> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

SORO MATEO, Blanca. Cambio climático y transformaciones del derecho local. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 123-138. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.10983> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

Cambio climático:

CAMPUZANO LAGUILLO, Ana Belén; PALOMAR, Alberto. El informe de información no financiera: evolución e incidencia en la Ley de Cambio Climático y en el ámbito de la gestión administrativa. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 29-70

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. Notas de la Ley de Cambio Climático. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 57, 2021, pp. 61-81. Disponible en: https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL57/QDL57_03_Lopez_Ramon.pdf (Fecha de último acceso 08-06-2022)

OLABE EGAÑA, Antxon. Respuesta climática: ‘eppur si muove’. *Política exterior*, vol. 36, n. 206, marzo-abril de 2022, pp. 138-146

RUIZ PRIETO, Mario. Cambio climático y derechos fundamentales diacrónicos: la sentencia alemana del cambio climático y su doctrina. *La Administración al día*, 3 mayo, 2022,

pp. 1-13. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512775> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

RUIZ PRIETO, Mario. Cambio climático y derechos fundamentales diacrónicos: la sentencia alemana del cambio climático y su doctrina. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 78-93. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11063> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

SIMOU, Sofia. Instrumentos jurídicos locales en materia de cambio climático y su relación con las “smart cities”. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 77-106. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/97912599424327.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

SORO MATEO, Blanca Cambio climático y transformaciones del derecho local. *La Administración al día*, 25 mayo, 2022, pp. 1-14. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512843> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

SORO MATEO, Blanca. Cambio climático y transformaciones del derecho local. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 123-138. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.10983> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

Ciudad inteligente:

AUBY, Jean-Bernard. Smart cities: a brief introduction. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 5-7. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/97912599424321.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

ALONSO SUÁREZ, Lorena. La aplicación de la tecnología *blockchain* en las ciudades inteligentes: hacia una gestión urbana descentralizada e inteligente. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 107-126. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/97912599424328.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

CELESTE FONSECA, Isabel. Smart cities and law, E.Governance and rights: do we need a global digital transition strategy for the city? *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 47-56. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/97912599424325.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

CELLIER, Léonore; GHERNAOUTI, Solange. Le consentement au traitement des données personnelles à l'épreuve de la smart city. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 171-188. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/979125994243213.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

COSTA GONÇALVES, Pedro. Smart cities e contratação pública. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 127-138. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/97912599424329.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. Derecho a la ciudad, obras públicas locales y participación ciudadana. *La Administración al día*, 20 abril, 2022, pp. 1-13. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512730> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. Derecho a la ciudad, obras públicas locales y participación ciudadana. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 94-108. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11051> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

FONT I LLOVET, Tomàs. La ciudad inteligente como actor global. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 19-32. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/97912599424323.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

LAURI, Cristiana. Expert knowledge and smart city administration. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 57-76. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/97912599424326.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

MARONGIU, Daniele. The ideal city: space and time (from the renaissance to smart cities). *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 9-17. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/97912599424322.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

MARTINEZ GUTIÉRREZ, Rubén. *Smart cities* y protección del medio ambiente. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 57, 2021, pp. 33-60. Disponible en: https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL57/QDL57_02_Martinez_Gutiérrez.pdf (Fecha de último acceso 08-06-2022)

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María; BALLINA DÍAZ, Javier. Digital citizenship: fighting the digital divide. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 149-156. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/979125994243211.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

SÁNCHEZ CALLE, Víctor Julián. Smart cities y derechos fundamentales. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 139-148. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/979125994243210.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

SANTIAGO IGLESIAS, Diana. From smart cities to smart communities: a conceptual approach. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 33-45. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/97912599424324.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

SCAGLIARINI, Simone. Smart roads and autonomous driving vs. data protection: the problem of the lawfulness of the processing. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 189-198. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/979125994243214.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

SIMOU, Sofia. Instrumentos jurídicos locales en materia de cambio climático y su relación con las “smart cities”. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 77-106. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/97912599424327.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

VELASCO RICO, Clara. Smart cities for all: usability and disability bias *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 157-170. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/979125994243212.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

Contaminación de suelos:

MARTÍNEZ NAVARRO, Juan Alejandro. La gestión de los residuos municipales al amparo del nuevo modelo de economía circular. a propósito del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 202-217. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.10986> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

Contratación pública verde:

CAMPUZANO LAGUILLO, Ana Belén; PALOMAR, Alberto. El informe de información no financiera: evolución e incidencia en la Ley de Cambio Climático y en el ámbito de la gestión administrativa. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 29-70

COSTA GONÇALVES, Pedro. Smart cities e contratação pública. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 127-138. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/97912599424329.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

FUERTES GINÉ, Leticia. La contratación pública sostenible bajo la lente del concepto paraguas. *La Administración al día*, 2 diciembre, 2021, pp. 1-23. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512339> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

GIMENO FELIU, José María. El necesario *big bang* en la contratación pública: hacia una visión disruptiva regulatoria y en la gestión pública y privada, que ponga el acento en la calidad. *La Administración al día*, 24 febrero, 2022, pp. 1-27. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512589> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

PERNAS GARCÍA, José. Nueva contratación pública para la transición circular: la activación de la articulación jurídica y técnica del enfoque obligatorio de la compra verde, a través de la estrategia comunitaria de productos sostenibles. *Observatorio de Contratación Pública*, 16 de mayo de 2022. Disponible en: <https://obcp.es/noticias/nueva-contratacion-publica-para-la-transicion-circular-la-activacion-de-la-articulacion> (Fecha de último acceso 18-05-2022)

Derecho ambiental:

CARRASCO QUIROGA, Edesio. El recurso de protección en materia ambiental: ideas para terminar con su fragmentación y mejorar su procedimiento. *Actualidad jurídica* (Universidad del Desarrollo), n. 43, enero 2021, pp. 187-207. Disponible en: <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/el-recurso-de-proteccion-en-materia-ambiental-ideas-para-terminar-con-su-fragmentacion-y-mejorar-su-procedimiento/> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

Derecho constitucional:

LEIVA SALAZAR, Felipe. La protección constitucional del ambiente: perspectivas y propuestas para el debate constitucional. *Actualidad jurídica* (Universidad del Desarrollo), n. 43, enero 2021, pp. 393-415. Disponible en: <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/la-proteccion-constitucional-del-ambiente-perspectivas-y-propuestas-para-el-debate-constitucional/> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

Derechos fundamentales:

ALONSO GARCÍA, Nieves. Crisis migratorias medioambientales: evolución histórica y respuestas futuras para la protección de los derechos humanos. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 71-103

CELLIER, Léonore; GHERNAOUTI, Solange. Le consentement au traitement des données personnelles à l'épreuve de la smart city. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 171-188. Disponible en: <https://www.erdalreview.eu/free-download/979125994243213.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

IGLESIAS VÁZQUEZ, María del Ángel. Los pueblos indígenas y la protección del medioambiente: la indigenización del derecho internacional, derechos bioculturales y derechos de la naturaleza. *Cadernos de derecho actual*, n. 16, 2021, pp. 216-240. Disponible en: <http://www.cadernosdederechoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/728> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

RUIZ PRIETO, Mario. Cambio climático y derechos fundamentales diacrónicos: la sentencia alemana del cambio climático y su doctrina. *La Administración al día*, 3 mayo, 2022, pp. 1-13. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512775> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

RUIZ PRIETO, Mario. Cambio climático y derechos fundamentales diacrónicos: la sentencia alemana del cambio climático y su doctrina. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 78-93. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11063> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

SÁNCHEZ CALLE, Víctor Julián. Smart cities y derechos fundamentales. *European review of digital administration & law*, vol. 2, n. 1, 2021, pp. 139-148. Disponible en:

<https://www.erdalreview.eu/free-download/979125994243210.pdf> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

Desarrollo sostenible:

HERNÁNDEZ SAN JUAN, Isabel. La protección ambiental en la recuperación y la resiliencia postpandemia, una tarea más en la Agenda 2030. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 57, 2021, pp. 14-32. Disponible en: https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL57/QDL57_01_Hernandez_Sa_nJuan.pdf (Fecha de último acceso 08-06-2022)

Economía circular:

GIMENO FELIU, José María. Los fondos europeos *Next Generation* como elemento de transformación de la gestión: la visión local. *Revista Democracia y gobierno local*, n. 52-53, segundo y tercer cuatrimestre 2021, pp. 4-11. Disponible en: https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2021/RDGL52_53.pdf#page=4 (Fecha de último acceso 08-06-2022)

MARTÍNEZ NAVARRO, Juan Alejandro. La gestión de los residuos municipales al amparo del nuevo modelo de economía circular. a propósito del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 202-217. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.10986> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

PERNAS GARCÍA, José. Nueva contratación pública para la transición circular: la activación de la articulación jurídica y técnica del enfoque obligatorio de la compra verde, a través de la estrategia comunitaria de productos sostenibles. *Observatorio de Contratación Pública*, 16 de mayo de 2022. Disponible en: <https://obcp.es/noticias/nueva-contratacion-publica-para-la-transicion-circular-la-activacion-de-la-articulacion> (Fecha de último acceso 18-05-2022)

Edificación:

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. Hacia una progresiva descarbonización de la edificación a través de la rehabilitación energética. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 57, 2021, pp. 82-121. Disponible en: https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL57/QDL57_04_Gonzalez_Rios.pdf (Fecha de último acceso 08-06-2022)

Energía:

ÁLVARES GARCÍA JÚNIOR, Armando. La política de transición energética de la Unión Europea según el análisis económico del Derecho: situación de los países de Europa Central y Oriental. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 105-164

Energía eléctrica:

GARCÍA DE PABLOS, Félix. La legalidad del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica. *Quincena Fiscal Aranzadi*, n. 19, 2021, pp. 19-50

Fiscalidad ambiental:

GARCÍA DE PABLOS, Félix. La legalidad del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica. *Quincena Fiscal Aranzadi*, n. 19, 2021, pp. 19-50

MENÉNDEZ MORENO, Alejandro. Paradojas de la fiscalidad medioambiental. *Quincena Fiscal Aranzadi*, n. 19, 2021, pp. 7-16

Migración ambiental:

ALONSO GARCÍA, Nieves. Crisis migratorias medioambientales: evolución histórica y respuestas futuras para la protección de los derechos humanos. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 71-103

LAURIA, Giovanna. A critical appraisal of the concept of climate migration. *London Review of International Law*, vol. 9, n. 3, noviembre 2021, pp. 375-403

Montes:

VIDAL REGUEIRO, Rubén. O novo Plan Forestal: malos antecedentes, pésimas perspectivas. *Cerna: Revista galega de ecoloxía e medio ambiente*, n. 85, otoño 2021, pp. 11-14. Disponible en: http://adega.gal/web/media/documentos/o_novo_plan_forestal.pdf (Fecha de último acceso 08-06-2022)

Participación:

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. Derecho a la ciudad, obras públicas locales y participación ciudadana. *La Administración al día*, 20 abril, 2022, pp. 1-13. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512730> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. Derecho a la ciudad, obras públicas locales y participación ciudadana. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 94-108. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11051> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

Planificación hidrológica:

FANLO LORAS, Antonio. Los caudales ecológicos como herramienta para armonizar los objetivos ambientales y socio-económicos de la planificación hidrológica. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 11-23

Residuos:

MARTÍNEZ NAVARRO, Juan Alejandro. La gestión de los residuos municipales al amparo del nuevo modelo de economía circular. a propósito del Proyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 202-217. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.10986> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

Salud:

GIRALDO ACOSTA, Manuela; RÍO LÓPEZ, Alicia del; GARCÍA CANO, Beatriz. La pandemia COVID-19: priorización sanitaria en España. *Bioderecho.es: Revista internacional de investigación en Bioderecho*, n. 13, noviembre 2021, pp. 1-26. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/bioderecho.481321> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

GUERRERO FRANCO, Juan José. Revisión actual del contexto legal y ético de la experimentación con embriones humanos. *Bioderecho.es: Revista internacional de investigación en Bioderecho*, n. 13, noviembre 2021, pp. 1-29. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/bioderecho.482081> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

MESTRES NAVAL, Francesc; PEGUEROLES QUERALT, Cinta; VIVES-REGO, Josep. Aspectos éticos de los bancos de datos de DNA de interés policial. *Bioderecho.es: Revista internacional de investigación en Bioderecho*, n. 13, noviembre 2021, pp. 1-15. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/bioderecho.471891> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

SÁNCHEZ GARCÍA, Ana Belén et al. Experiencias sanitarias desde una perspectiva bioética y legal en la COVID-19. *Bioderecho.es: Revista internacional de investigación en Bioderecho*, n. 13, noviembre 2021, pp. 1-10. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/bioderecho.480961> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

Urbanismo:

LEIVA LÓPEZ, Alejandro D. El régimen legal del silencio administrativo en las licencias urbanísticas: especial referencia a los efectos del silencio positivo. *La Administración al día*, 17 febrero, 2022, pp. 1-15. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512564> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de junio de 2022

Ayuntamientos:

LÓPEZ PULIDO, Joan Pere. Intervención de la Comunidad Autónoma en las competencias urbanísticas del municipio, sin instar la nulidad del acto municipal habilitante. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 3, 2022, pp. 153-162

SOS BRAVO, Vicent. Regulación municipal de pasos canadienses en vías rurales municipales. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 3, 2022, pp. 305-316

Caminos naturales:

DOBÓN GINER, Matilde. "Más territorios pastoreados: menos pandemia" en las Jornadas Virtuales y Exposiciones Cañada Real Universidad de Alicante 2020. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 481-490

Competencias:

LÓPEZ PULIDO, Joan Pere. Intervención de la Comunidad Autónoma en las competencias urbanísticas del municipio, sin instar la nulidad del acto municipal habilitante. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 3, 2022, pp. 153-162

Clasificación de suelos:

XIOL RÍOS, Carlos. Valoración del suelo urbanizado sin edificar del área de referencia debe excluirse la superficie afecta a dotaciones públicas: expropiación por ministerio de la Ley. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 2, 2022, pp. 203-210

Demarcación hidrográfica:

NOGUERA GIL, Eva M.^a. La implantación de los caudales ecológicos: el caso de la cuenca del Segura. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 315-375

Derecho ambiental:

BLASCO HEDO, Eva. Legislación estatal y autonómica (enero-abril 2021). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 379-395

BLASCO HEDO, Eva. Reseñas de jurisprudencia (enero-abril 2021). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 185-210

Derechos fundamentales:

JIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miriam. Defensores de Derechos Humanos Ambientales en América Latina: invisibles al poder e imprescindibles para la Tierra. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 215-259

Medidas cautelares:

JUAN SEGURA, Marta. Las medidas cautelares en los procedimientos ambientales en España, con especial referencia al proceso contencioso-administrativo. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 261-314

Medio rural:

DOBÓN GINER, Matilde. "Más territorios pastoreados: menos pandemia" en las Jornadas Virtuales y Exposiciones Cañada Real Universidad de Alicante 2020. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 481-490

SOS BRAVO, Vicent. Regulación municipal de pasos canadienses en vías rurales municipales. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 3, 2022, pp. 305-316

Planificación hidrológica:

NOGUERA GIL, Eva M.^a. La implantación de los caudales ecológicos: el caso de la cuenca del Segura. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 315-375

Plásticos:

VALENCIA MARTÍN, Germán. Bolsas de plástico, unidad de mercado.: (comentario a la STC 100/2020). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 49, mayo-agosto 2021, pp. 169-182

Salud:

GONZÁLEZ SUÁREZ, Gloria María. Comentarios a la propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo del certificado verde digital: protección de datos sanitarios y análisis ético jurídico. *Bioderecho.es: Revista internacional de investigación en Bioderecho*, n. 13, noviembre 2021, pp. 1-9. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/bioderecho.481951> (Fecha de último acceso 08-06-2022)

Urbanismo:

LÓPEZ PULIDO, Joan Pere. Intervención de la Comunidad Autónoma en las competencias urbanísticas del municipio, sin instar la nulidad del acto municipal habilitante. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 3, 2022, pp. 153-162

XIOL RÍOS, Carlos. Valoración del suelo urbanizado sin edificar del área de referencia debe excluirse la superficie afecta a dotaciones públicas: expropiación por ministerio de la Ley. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 2, 2022, pp. 203-210

Recensiones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de junio de 2022

Alimentación:

CLEMENCEAU, Benjamin. Recensión “Considerations a partir de Stéphanie Mahieu, le droit de la société de l’alimentation – vers un nouveau modèle de maîtrise des risques alimentaires et technologiques en droit communautaire et international (Larcier, 2007, p. 674)”. *Revista general de derecho público comparado*, n. 30, diciembre 2021

Ayuntamientos:

ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María. Recensión “González Ríos, Isabel, Los Entes Locales ante la transición y sostenibilidad energética. nuevos desafíos jurídicos administrativos para 2030-2050”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 218-220. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11020> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

Energía:

ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María. Recensión “González Ríos, Isabel, Los Entes Locales ante la transición y sostenibilidad energética. nuevos desafíos jurídicos administrativos para 2030-2050”. *Revista de estudios de la administración local y autonómica (REALA): Nueva Época*, n. 17, abril 2022, pp. 218-220. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11020> (Fecha de último acceso 27-05-2022)

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambiental (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 10 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

1. Originalidad:

Los Artículos doctrinales deben ser originales y tratarán sobre temas de Derecho ambiental. Recogerán análisis doctrinales sobre legislación y jurisprudencia ambiental de cualquier naturaleza, con una finalidad esencialmente investigadora.

Los Comentarios deben ser originales y estar dirigidos a analizar y a reflexionar sobre temas de Derecho ambiental que sean de actualidad. También podrán versar sobre normas recientemente publicadas o a sentencias novedosas que merezcan un comentario de este tipo. Su finalidad será esencialmente divulgativa.

En todo caso, a cada autor se le requerirá firmar una declaración que afirma que su texto es original e inédito, y no ha sido enviado ni está pendiente de admisión de otra revista o publicación, ni sobre el mismo existen derechos de publicación por parte de entidad alguna.

2. Envío:

Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: aja@actualidadjuridicaambiental.com ; biblioteca@cieda.es

3. Evaluación:

Los Artículos doctrinales serán aceptados previo informe favorable de dos evaluadores, según el sistema de evaluación por pares anónima (proceso de doble-ciego, “double blind peer review”): en primer lugar, un evaluador interno que será miembro del Consejo de Redacción y, en una segunda fase, un evaluador externo, especialista de reconocido prestigio en materia de Derecho ambiental ajeno a la organización de la revista. Los evaluadores valorarán la adecuación del artículo propuesto a las normas de publicación, la calidad de su contenido y el interés del tema.

La existencia de un informe de evaluación negativo es causa suficiente para la denegación de la publicación del artículo propuesto.

Los evaluadores recibirán los artículos del coordinador de AJA por correo electrónico y se someterán a las instrucciones y cuestionario de evaluación. Los artículos no llevarán indicación alguna que permita conocer la identidad del autor.

El resultado de la evaluación será comunicado al autor a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de dos meses.

Por otro lado, los Comentarios serán sometidos a una evaluación interna en proceso de doble-ciego.

4. Formato:

Los textos deberán presentarse **en formato Word**.

Los Comentarios tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría).

Los Artículos doctrinales mantendrán un tipo de fuente Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas.

Los trabajos recibidos responderán a la siguiente estructura:

- **Título** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Autor**, indicando su nombre y apellidos, así como el cargo o profesión que ostenta, institución y país, y el código ORCID, en su caso.
- **Resumen** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Palabras clave** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**. Deberán ir separadas por punto, con punto al final.
- **Índice o sumario**, en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Contenido** del artículo.
- **Referencias bibliográficas**.

La numeración de los apartados se hará con caracteres arábigos:

1. Introducción
2.
 - 2.1.
 - 2.1.1.
3.
 - 3.1.
 - etc.
4. Conclusión
5. Bibliografía

Las **notas a pie** irán en Garamond 12, con las mismas características de párrafo.

Los extractos o **citas literales** irán en línea aparte, Garamond 12, en cursiva y con sangrado de 1 cm. a cada lado.

La **numeración** de cada epígrafe se hará con caracteres arábigos (no romanos) y hasta un máximo de tres niveles (1, 1.1., 1.1.1.). Los títulos de cada epígrafe o subepígrafe irán en

negrita y mayúsculas. Si se desea enumerar a un nivel más detallado, se utilizará la secuencia: a), b), c)..., o se emplearán guiones.

Se procurará limitar el uso de imágenes y tablas y, en su caso, se deberá indicar pie de imagen o título de tabla, así como la fuente de procedencia.

5. Idiomas:

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

6. Accesibilidad para personas con discapacidad:

Es obligatorio que el documento cumpla con el RD1112/2018 de accesibilidad a la discapacidad. Esto significa que los enlaces del texto y de las notas al pie deben ser integrados dentro de su texto enunciativo.

Por ejemplo, en texto o nota a pie, debe decir:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., [La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60

En lugar de:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60, disponible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014_02_17_Manuela_Mora_Energias-renovables.pdf

Únicamente en el listado de la bibliografía se podrán expresar páginas web explícitas, indicando entre paréntesis la fecha de último acceso.

7. Bibliografía:

La **bibliografía** deberá figurar al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. se enunciará con el formato dictado por la **norma UNE-ISO 690:2013**.

Monografías: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año.

Capítulos de monografías: APELLIDOS, Nombre. *Título*. En: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año, pp. x-x.

Artículos de publicaciones periódicas: APELLIDOS, Nombre. Título. *Nombre de revista*, volumen, año, pp. x-x.

Para las monografías o artículos en formato digital, se añadirá al final de la referencia:

Disponible en : www.URL.com (Fecha de último acceso XX-XX-20XX).

En caso de autoría múltiple hasta tres autores, se separarán con punto y coma. Si hay más de tres, se indicará el primero y se añadirá “, et al.”.

8. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:

Consultar en sitio web: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/>

9. Política editorial:

Puede consultar la política editorial completa de nuestra revista en el apartado “Publicar” de nuestra [página web](#).

10. **Valoración** de la revista:

Con el fin de ofrecer un servicio que pretenda satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el [cuestionario de valoración](#).

Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental

Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual Núm. 124 Junio 2022

“Actualidad Jurídica Ambiental”

(www.actualidadjuridicaambiental.com)

es una publicación on-line innovadora y gratuita, de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental.

Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el *CIEDA-CIEMAT* considera “*AJA*” un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: “*Actualidad*”, con noticias breves; “*Legislación al día*”, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); “*Jurisprudencia al día*”, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; “*Referencias bibliográficas al día*”, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; “*Comentarios breves*” y “*Artículos*”, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídico ambiental.

“*AJA*” es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.