



# Actualidad Jurídica Ambiental

**Recopilación mensual**  
**Núm. 81**

**Julio 2018**



### **Dirección académica**

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

### **Secretaría**

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

### **Consejo de Redacción**

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

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

Sara García García  
Doctoranda en Derecho de la Universidad de Valladolid

Fernando López Pérez  
Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

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

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

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

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

### **Consejo científico-asesor**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fernando López Ramón  
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Manuel Lucas Durán  
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Alcalá de Henares

José Manuel Marraco Espinós  
Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza

Pilar Moraga Sariego  
Profesora Asociada de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Javier Serrano García  
Vicepresidente de la Asociación de Derecho Ambiental Español

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

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

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

Está prohibida la utilización comercial de sus contenidos sin permiso escrito de los autores. El uso del material para fines científicos no comerciales está sometido a la obligación moral de colaboración con la Revista. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

© 2018 [CIEMAT]

Editorial CIEMAT

Avenida Complutense, 40

28040 Madrid

ISSN: 1989-5666

NIPO: 058-17-007-8

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: B. M. R. (CIEDA-CIEMAT)

## SUMARIO

SUMARIO.....	1
NOTAS DEL EDITOR .....	3
ARTÍCULOS.....	5
“MÁS DE UNA DÉCADA DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN EN ESPAÑA: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL”, Manuela Mora Ruíz .....	6
“LOS DESARROLLOS LEGISLATIVOS AUTONÓMICOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN (AAI)”, Germán Valencia Martín .....	30
COMENTARIOS .....	56
“LA ESTRATEGIA ESTATAL DE INFRAESTRUCTURA VERDE Y DE LA CONECTIVIDAD Y RESTAURACIÓN ECOLÓGICAS: UN NUEVO INSTRUMENTO PARA PROTEGER LA BIODIVERSIDAD”, Dionisio Fernández de Gatta Sánchez .....	57
“LA ATENCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DESDE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: UNA VISIÓN GENERAL DESDE EL MARCO LEGISLATIVO AUTONÓMICO”, Esther Rando Burgos .....	121
LEGISLACIÓN AL DÍA .....	157
Unión Europea.....	158
Autonómica .....	163
<i>Comunidad Foral de Navarra</i> .....	163
<i>Comunidad Valenciana</i> .....	170
Iberoamérica.....	174
<i>Argentina</i> .....	174
JURISPRUDENCIA AL DÍA .....	177
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).....	178
Tribunal Supremo (TS).....	205
Audiencia Nacional .....	212
Tribunal Superior de Justicia (TSJ).....	219
<i>Castilla-La Mancha</i> .....	219
<i>Cataluña</i> .....	224
<i>Comunidad de Madrid</i> .....	244
<i>País Vasco</i> .....	259

Iberoamérica .....	269
<i>Chile</i> .....	269
ACTUALIDAD .....	275
Ayudas y subvenciones .....	276
Noticias .....	291
Agenda .....	300
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA .....	301
MONOGRAFÍAS .....	302
Capítulos de monografías .....	304
Tesis doctorales .....	309
PUBLICACIONES PERIÓDICAS .....	310
Números de publicaciones periódicas .....	310
Artículos de publicaciones periódicas .....	312
Legislación y jurisprudencia ambiental .....	326
Recensiones .....	328
NORMAS DE PUBLICACIÓN .....	329

# NOTAS DEL EDITOR

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 y 20 de julio de 2018*

**Nota del Editor. Derecho ambiental. Oferta de empleo en Soria. Licenciatura o Grado en Derecho**

Estimados lectores:

El Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) convoca una plaza para Licenciado o Graduado en Derecho con destino en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), en Soria, de acuerdo con las bases de la convocatoria contenidas en el enlace que les facilitamos a continuación:

<http://www.ciemat.es/cargarAplicacionOfertaEmpleo.do?identificador=1242>

El candidato deberá contar con formación y experiencia en materia de **derecho ambiental**. El plazo de presentación de solicitudes finaliza el próximo 25 de julio de 2018.

# ARTÍCULOS

Manuela Mora Ruiz  
Germán Valencia Martín

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 2 de julio de 2018*

**“MÁS DE UNA DÉCADA DE PREVENCIÓN Y CONTROL  
INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN EN ESPAÑA:  
ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL”**

“OVER A DECADE OF INTEGRATED POLLUTION PREVENTION  
AND CONTROL (IPPC) IN SPAIN: JURISPRUDENTIAL ANALYSIS”

**Autora:** Manuela Mora Ruiz, Prof<sup>a</sup> Titular de Derecho Administrativo,  
Universidad de Huelva

**Fecha de recepción:** 19/ 06/ 2018

**Fecha de aceptación:** 21/ 06/2018

**Resumen:**

Este Trabajo aborda la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada desde la entrada en vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, con el objetivo de identificar o establecer líneas esenciales de la aplicación del modelo de intervención derivado de la prevención y el control integrados de la contaminación.

**Abstract:**

This Paper aims to show the available case law of the Supreme Court of justice regarding the implementation of the Law 16/2002, 1st July, on the Integrated Pollution Prevention and Control. The purpose of the Paper is to describe and analyse the guidelines of this instrument as an example of the command and control model.

**Palabras Claves:** Prevención; autorización ambiental integrada; jurisprudencia

**Key Words:** Prevention; integrated environmental permit; case law study



## Índice:

1. Introducción: coordenadas del estudio
2. La puesta en marcha de la Autorización ambiental integrada tras la entrada en vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la contaminación
  - 2.1. El régimen de transitoriedad
  - 2.2. La naturaleza de la Autorización ambiental integrada
3. La relación medio ambiente y urbanismo: el alcance de la intervención local en la prevención y el control integrados de la contaminación
4. Otros aspectos procedimentales y contenido de la Autorización Ambiental Integrada
5. Consideraciones finales
6. Bibliografía

## Summary:

1. Introduction: the keys of the current study
2. The implementation of the environmental integrated permit
  - 2.1. How to put in force the Law 16/2002, 1st July, on Integrated Pollution Prevention and Control
  - 2.2. The status of the permit
3. The relationship between the environment and urbanism: the influence of the local authorities on the integrated pollution prevention and control procedure
4. Other procedural aspects and the content of the integrated permit.
5. Some final remarks
6. Bibliography

## 1. INTRODUCCIÓN: COORDENADAS DEL ESTUDIO

Este Trabajo se enmarca en la serie de estudios publicados por la Revista *Actualidad Jurídica Ambiental*, tras la celebración del Seminario de Investigación celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Huelva, el 20 de octubre de 2017, bajo el título “20 años de prevención y control integrados de la contaminación: balance y perspectivas”, en el que pudimos reunir a los

mejores especialistas sobre la autorización ambiental integrada de la doctrina administrativista, así como especialistas en Derecho Europeo Ambiental .

En este sentido, el Seminario acogió intervenciones sobre la evolución del Derecho Europeo en materia de prevención y control integrados de la contaminación, el régimen jurídico de la inspección en este ámbito, el tratamiento jurídico de las Mejoras Técnicas Disponibles (MTD), el papel de las Comunidades Autónomas en la implementación de este modelo de protección ambiental, el espacio que debe corresponderles a las Entidades Locales y, finalmente, el reto de la liberalización de las actividades económicas sometidas, sin embargo, a la Autorización Ambiental integrada o, en su caso, a otras técnicas de intervención creadas por las Comunidades Autónomas.

En este contexto, el presente estudio no pretende sino una aportación modesta que complete las intervenciones anteriores objeto de publicación en *Actualidad Jurídica Ambiental* con el fin de ofrecer un punto de vista diverso pero, a la vez, necesario en relación con el grado de efectividad del modelo de prevención y control integrados de la contaminación. No puede olvidarse el significado de la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación y al permiso integrado, tanto desde la perspectiva de la consideración conjunta de los efectos ambientales de actividades industriales de gran repercusión, como desde la simplificación procedimental que, en apariencia, representaba<sup>1</sup>. En otros términos, he querido completar los estudios ya mencionados con el análisis de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>2</sup> producida desde la entrada en vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación (en adelante, LPCIC), a fin de poder analizar el efectivo grado de aplicación de la técnica y las dificultades surgidas, pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor y la consolidación que ha supuesto la aprobación del Real Decreto-Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el

---

<sup>1</sup> Véase, entre otros, F. DE BORJA LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO y A., RUIZ DE APODACA, *La Autorización Ambiental Integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de Prevención y control integrados de la contaminación*, Ed. Civitas, Madrid, 2002; I. REVUELTA PÉREZ, *El Control integrados de la contaminación en el Derecho español*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003; AA.VV, *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control integrados de la contaminación*, Monografía, Ed. Aranzadi, Cizur-Menor (Pamplona), 2003; A. FORTES MARTÍN, *El régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada*, Ed. Ecoiuris, Madrid, 2004; J.J., PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004; y más recientemente, G. VALENCIA MARTÍN, *Autorización Ambiental Integrada y licencias municipales*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona), 2018.

<sup>2</sup> Un análisis pormenorizado de la Jurisprudencia proveniente de los Tribunales Superiores de Justicia escapa de las pretensiones de este Trabajo.

que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación<sup>3</sup>.

En este sentido, este estudio se apoya en la consideración detenida de las Sentencias del Tribunal Supremo emitidas desde 2011, como consecuencia de numerosos recursos de casación en los que se ha planteado la infracción de diversos aspectos de la Ley 16/2002, de 1 de julio, destacando cuestiones relativas a la aplicación misma de la Ley, teniendo en cuenta la transitoriedad prevista por la misma en su Disposición Transitoria Primera, y el concepto de instalación existente (art. 3), la conceptualización de las modificaciones sustantivas (o no) de la Autorización Ambiental integrada (en adelante, AAI), de los valores límite de emisión o, al fin, aspectos procedimentales relacionados con los informes que se desgranar a lo largo del procedimiento de otorgamiento de la Autorización o la posibilidad de participación de asociaciones o colectivos en dicho procedimiento.

En mi opinión, sin perjuicio de lo que se diga en las conclusiones, la AAI entró en vigor en 2002 conforme a una determinada concepción de la prevención y el control integrados proyectada, fundamentalmente, sobre el procedimiento que apenas ha sufrido modificaciones, de forma que los problemas existentes en el momento inicial de la aplicación no son muy diversos de los que siguen planteándose en relación con esta técnica de intervención. En tal sentido, la Jurisprudencia que va a comentarse tiene el interés de poner de manifiesto cómo aspectos fundamentales del procedimiento como la participación de las Entidades Locales en asuntos ambientales y urbanísticos de su competencia, o la relación entre la AAI y la Evaluación de Impacto Ambiental siguen en construcción, mediante la incorporación de diferentes matices, en función de los supuestos analizados; y junto a ello, las Sentencias seleccionadas evidencian la complejidad del modelo descentralizado de protección ambiental derivado del art. 149.1.23 CE, esto es, la relación entre las bases estatales y el desarrollo de la normativa adicional de protección por parte de las Comunidades Autónomas, en la que la incorporación de otros principios o exigencias derivadas de la liberalización de actividades nos ofrece un escenario para la aplicación de estos instrumentos ambientales de prevención<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> BOE núm. 316, de 31 de diciembre.

<sup>4</sup> Sobre la garantía de la tutela del medio ambiente en tanto que considerada razón imperiosa de interés general y límite a las exigencias derivadas de la simplificación de procedimientos, véase M. MORA RUIZ, “Simplificación administrativa y protección ambiental: puntos de conexión y límites desde la regulación y la gestión del medio ambiente”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 29, 2014, p. 82.

## 2. LA PUESTA EN MARCHA DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 16/2002, DE 1 DE JULIO, DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

La entrada en vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, supuso, en la panoplia de técnicas de intervención previstas en el Ordenamiento jurídico español un auténtico punto de inflexión, desde el momento en que se instauraba la AAI como técnica básica a la que sujetar las actividades recogidas en el Anejo I de la Ley, “con el fin de alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto”, tal y como disponía el art. 1 de la norma<sup>5</sup>.

Sin embargo, la puesta en marcha del modelo de prevención y control integrados planteaba algunas dificultades derivadas, de un lado, de un período de transitoriedad amplio previsto en la propia Ley, que llegaba hasta 30 de octubre de 2007; y, de otro, la concepción misma de la Autorización como permiso integrador de las autorizaciones sectoriales existentes en nuestro Derecho, en la medida en que ello implicaba un procedimiento aglutinador de intervenciones sectoriales que ahora deberían tener reflejo en la AAI. A ello dedicaremos los siguientes apartados.

### 2.1. El régimen de transitoriedad

Como se ha indicado, la entrada en vigor de la Ley planteó, en primer lugar, la necesidad de que las instalaciones existentes se adaptaran al nuevo régimen, para lo cual, la Disposición Transitoria primera preveía que los titulares de las instalaciones existentes, definidas en el artículo 3.d) de la Ley, deberían adaptarse a la misma antes del 30 de octubre de 2007, fecha en la que habrían de contar con la pertinente autorización ambiental integrada<sup>6</sup>. A estos efectos, instalación existente era (y sigue siendo) “cualquier instalación en

<sup>5</sup> El art. 1 del vigente 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, difiere ligeramente del texto original, en el sentido de pretender “alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto”.

<sup>6</sup> El precepto añadía lo siguiente: “A estos efectos, si la solicitud de la autorización ambiental integrada se presentara antes del día 1 de enero de 2007 y el órgano competente para otorgarla no hubiera dictado resolución expresa sobre la misma con anterioridad a la fecha señalada en el párrafo anterior, las instalaciones existentes podrán continuar en funcionamiento de forma provisional hasta que se dicte dicha resolución, siempre que cumplan todos los requisitos de carácter ambiental exigidos por la normativa sectorial aplicable”.

funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, o que haya solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha”.

En consecuencia, la aplicación de la Ley 16/2002 podía verse diferida en el tiempo en la medida en que la instalación en cuestión, sometida a AAI, pudiera tener la consideración de instalación existente, con el efecto adicional de que la tramitación de la Autorización podría considerarse simplificada, en la medida en que no se exigía seguir el procedimiento de los arts. 12 y ss Ley 16/2002 al completo, sino sólo trámites esenciales, previstos por la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación<sup>7</sup>: Así, por ejemplo, queda acreditado en la STS de 4 de noviembre de 2013, (rec. núm. 3069/2010), en el sentido de reconocer como suficientes el proyecto básico y la solicitud de AAI presentados por la Mercantil, que debía adaptarse a la nueva Ley, ante la administración autonómica, de forma que la aportación de documentación adicional, de carácter aclaratorio no tenía que generar nuevo trámite de información pública (F.J.7)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> BOE núm. 96, de 21 de abril de 2007. El Real Decreto (derogado por el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación, BOE núm. 251, de 19 de octubre), establecía el siguiente régimen transitorio: “1. En el procedimiento de adaptación de instalaciones existentes, serán exigibles los trámites de información pública y los informes preceptivos del Ayuntamiento y, en su caso, del organismo de cuenca contemplados en el Título III de la Ley 16/2002, de 1 de ... 3. En los procedimientos de adaptación de las instalaciones existentes a la Ley 16/2002, de 1 de julio, podrá sustituirse la documentación enumerada en el artículo 12 de la misma por una copia de las autorizaciones sectoriales otorgadas a la instalación, en la medida en que cubran las exigencias establecidas en el mencionado artículo. Asimismo, en lo que a la evaluación de impacto ambiental de las instalaciones existentes se refiere, ésta sólo se realizará en aquellos casos que establezca la normativa en la materia”. Por tanto, se establecía un régimen “aligerado” para las instalaciones existentes en vías de regularización, que abría una opción atractiva para el titular de la actividad que debía dar el salto al régimen de intervención derivado de la prevención y el control integrados de la contaminación.

<sup>8</sup> La Sentencia desestimó el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Navarra de 12 de marzo de 2010, en la que se resolvía recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Olazagutía contra la Orden Foral 302/2007, de 6 de junio, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se concedía AAI en el término municipal de Olazagutía a Cementeras Portland, así como contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de Navarra de 22 de octubre de 2007 por el que se desestima el recurso de alzada presentado contra la Orden, y Resolución de 9 de junio de la Dirección General de Medio Ambiente y Agua por la que se concede a la

Junto a ello, el Tribunal Supremo ha venido pronunciándose acerca del alcance del concepto de instalación existente, en el sentido de concretar los dos requisitos previstos en la norma, esto es, que la instalación estuviera previamente autorizada y en funcionamiento:

En este sentido, se ha entendido que el requisito de la autorización, y por tanto la ausencia de situación de clandestinidad, puede apreciarse cuando la instalación cuenta con licencia RAMINP, tal y como se pone de manifiesto en la STS de 20 de diciembre de 2013, (rec. núm. 1954/2011, F.J.2)<sup>9</sup>.

Además, los requisitos expresados en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 16/2002, deben entenderse de forma cumulativa, en el sentido de que no es suficiente que las instalaciones en funcionamiento no estén autorizadas, ni que las que lo estén no hayan entrado en funcionamiento en el momento requerido. En la STS de 16 de abril de 2016 (rec. núm. 3146/2014), se reconoce expresamente esta circunstancia, en la medida en que la actividad consistente en Centro integral de residuos sólidos urbanos disponía de licencia otorgada por el Ayuntamiento para el desarrollo del proyecto de fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley 16/2002, sin embargo la ejecución del proyecto se demoró hasta fecha posterior a dicha entrada en vigor, de forma que para el Tribunal la instalación no estaba en funcionamiento, y, en

---

Cementera autorización de apertura para la fabricación de cementos. Son partes recurridas en casación tanto la Comunidad Foral de Navarra como la Entidad Cementos Portland Valderribas. A juicio de la recurrente, (Ayuntamiento de Olazagutía), se vulneraba el art. 16 de la Ley 16/2002 en relación con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida no se realizada nueva información pública sobre documentación adicional aportada por la Cementara, en contra del criterio de la Sala de Instancia, que había considerado ajustada la documentación a los arts. 12.1 de la Ley 16/2002, y 20.2 de la Ley 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental (BON núm. 39, de 1 de mayo de 2005), por efecto de la consideración de la Cementera como instalación existente.

<sup>9</sup> La Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Pasaia contra la STSJ de País Vasco de 1 de febrero de 2011, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la concesión de AAI para actividad de producción de energía eléctrica por Orden de 25 de septiembre de 2008 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se desestima recurso de alzada interpuesto por el Ayuntamiento en cuestión contra Resolución de 30 de febrero de 2008 del Viceconsejero de Medio Ambiente por la que se concede AAI para la actividad de producción de energía eléctrica a Iberdrola Generación SAU, en el término municipal de Pasaia; y contra Orden de 25 de septiembre de 2008 de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco por la que se estima parcialmente el recurso de alzada interpuesto por Iberdrola Generación SAU contra la resolución de 30 de abril de 2008 del Viceconsejero de Medio Ambiente.

consecuencia no es posible la aplicación del régimen de transitoriedad (ni siquiera el desarrollado en el nivel autonómico por la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental<sup>10</sup>), puesto que no tiene la consideración de instalación existente (F.J.2)<sup>11</sup>.

En mi opinión, estas Sentencias, pese a las coordenadas temporales a las que se adscriben, tienen la virtualidad de poner de manifiesto la dificultad de implementar el modelo de prevención y control integrados en un escenario autorizador complejo como el derivado de las licencias RAMINP u otras licencias sectoriales, sin perjuicio de que, en la actualidad, tengan menos sentido, a la vista de las modificaciones del régimen de transitoriedad de la Ley 16/2002, de 1 de julio, operadas por la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación, y Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados<sup>12</sup>.

En todo caso, la definición de instalación existente del art. 3 de la Ley 16/2002 no se ha visto alterada, por lo que podemos reconocer la vigencia de los matices introducidos por la Jurisprudencia analizada a fin de concretar el concepto legalmente establecido.

Por otro lado, la puesta en marcha de la Ley también planteó la necesidad de reconsiderar las relaciones entre el derecho estatal y el autonómico relativo al régimen de autorizaciones ambientales, en el sentido de que este último debería y debe ajustarse al mayor régimen de protección procedente de la norma estatal. Así, la STS 26 de septiembre de 2013 (rec. núm. 3593/2011) señala que no es posible admitir la solución de silencio positivo previsto en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental<sup>13</sup>, frente a la exigencia de resolución expresa contemplada en la Ley 16/2002<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> DOGV núm. 5256, de 11 de mayo de 2006.

<sup>11</sup> La Sentencia comentada resolvía recurso de casación interpuesto contra el Acuerdo de la Dirección General de Calidad Ambiental de la Generalidad Valenciana de 26 de octubre de 2011, por la que se impuso a Mercantil multa de 20001€ por infracción del art. 88.3 Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la contaminación y calidad ambiental, en la medida en que se ejerció actividad económica sujeta a AAI sin el preceptivo instrumento de prevención.

<sup>12</sup> BOE núm. 140, de 12 de junio de 2013.

<sup>13</sup> DOGC núm. 2598, de 13 de marzo de 1998.

<sup>14</sup> La Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto contra la STSJ Cataluña de 1 de marzo de 2011 en relación con el recurso contencioso-administrativo presentado contra la desestimación presunta de solicitud de 24 de enero de 2008 dirigida al Jefe de la Oficina de Gestión Ambiental Unificada de Lleida del Departamento de Medio Ambiente la

Finalmente, la entrada en vigor de la LPCIC no necesariamente implicaba el desplazamiento de otras regulaciones de rango inferior que aprobaran los Ayuntamientos en materias de su competencia, como ocurre en el ámbito de la contaminación acústica, permitiéndose, entonces, que la AAI recogiera valores límites de emisión en ruidos y vibraciones establecidos por Ordenanzas Municipales, debiendo reconocerse una cierta provisionalidad de los mismos, en tanto en cuanto fuera necesaria su adaptación a la legislación básica. Esta es la decisión del TS en Sentencia de 28 de octubre de 2014 (rec. núm. 4235/2012), en la que se desestima el recurso de casación que solicitaba la nulidad de un apartado concreto de la AAI que establecía los aludidos valores límites, en la medida en que tal condición se ajustaba a la legalidad vigente en el momento de otorgamiento de la Autorización<sup>15</sup>, representada, parcialmente, por las aludidas Ordenanzas.

## 2.2. La naturaleza de la Autorización ambiental integrada

Como se indicó en la Introducción de este Trabajo, uno de los aspectos claves de la AAI era su consideración de acto único resultante de un procedimiento también único, a partir del cual era posible la consideración conjunta de todos los efectos ambientales de la actividad en cuestión. La LPCIC introducía, así, entre las técnicas de intervención vinculadas al principio de prevención, una técnica de carácter horizontal a la que había que reconducir las intervenciones sectoriales relativas a la contaminación del aire, suelo, agua, y la Evaluación de Impacto Ambiental, siendo este último punto uno de los aspectos más cuestionados del procedimiento autorizatorio que nos ocupa. Sobre esta afirmación, han de destacarse los siguientes aspectos:

Así, en primer lugar, el propio art. 29 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, (art. 28 tras la modificación operada por la Ley 5/2013, de 11 de junio) desplazaba

---

Generalidad de Cataluña en cuya virtud se pedía el otorgamiento por silencio administrativo de la AAI solicitada el 1 de junio de 2007, al amparo del art. 21 de la Ley 3/1998. Obviamente la Sentencia desestima el recurso de casación (F.J. 5 *in fine*), y llama la atención sobre el hecho de que la solución de silencio negativo es la que, con posterioridad, recoge expresamente la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y control ambiental de actividades (DOGC núm. 5524, de 11 de diciembre de 2009).

<sup>15</sup> El F.J. 5 *in fine* señala expresamente lo siguiente: “La Autorización Ambiental Integrada se ha limitado, pues, en la condición cuestionada a incorporar una previsión legal, por lo que ninguna tacha de ilicitud puede señalarse en este sentido. El hecho de que la Ordenanza local en cuestión entrase en vigor con anterioridad a la vigente legislación básica del Estado, determinará la necesidad de su adaptación a la misma, pero en ningún caso puede comportar, como se pretende, la nulidad de la indicada condición, dada su conformidad con el ordenamiento jurídico”.



“los medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que puedan establecer las Administraciones competentes para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas”, disponiendo el carácter vinculante de la denegación de la AAI o, en su caso de la imposición de medidas correctoras (en este aspecto insiste la STS de 16 de diciembre de 2011, rec. núm. 544/2011, F.J.4<sup>16</sup>). Ello, sin embargo, no ha supuesto una objeción para que el otorgamiento de estas Autorizaciones deba tener presente la distancia existente entre la instalación y los núcleos de población, tal y como se señala en la STS de 5 de mayo de 2014, (rec. núm. 4301/2011)<sup>17</sup>, concretándose, así, el carácter integrado de la AAI.

En el mismo orden de cosas, el TS también ha reconocido el desplazamiento del RAMINP por la legislación autonómica, en la medida en que esta regulación mejora el sistema de intervención sobre actividades con repercusión sobre el medio ambiente (Sentencia de 4 de noviembre de 2013, rec. núm. 3069/2010, F.J. 10).

De igual modo, es la Comunidad Autónoma la que debe desarrollar el régimen de accidentes mayores que ha de reflejarse en la AAI y cumplirse de forma inexcusable (STS de 29 de noviembre de 2011, rec. núm. 1599/2008<sup>18</sup>). Desde esta última perspectiva, la Comunidad Autónoma debe procurar la emisión de los informes correspondientes a esta materia, de acuerdo con el art. 4.1.d) LPCIC en relación con el art. 11.4.b) y 22.8<sup>19</sup>, no siendo posible que el

---

<sup>16</sup> La Sentencia citada resuelve recurso de casación contra Auto del TSJ de Castilla-La Mancha (sede de Albacete), de 18 de octubre de 2010.

<sup>17</sup> Esta Sentencia desestima el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias contra la STSJ de Canarias (Sala Las Palmas de Gran Canaria) de 2 de mayo de 2011, que estima el recurso contencioso-administrativo presentado por la Asociación Las Caletas para la Defensa del Medio Ambiente contra la desestimación del recurso de alzada formulado contra la Resolución de Viceconsejero de Medio Ambiente que otorgó AAI al proyecto de instalación de 2 grupos diésel y equipo auxiliar solicitado por Empresa hidroeléctrica.

<sup>18</sup> La Sentencia acoge, así, los fundamentos de la Sala de instancia, desestimando el recurso en relación con la invocación del régimen estatal de accidentes mayores, puesto que entiende que es el derecho autonómico el único aplicable, no siendo posible la invocación del derecho estatal de forma instrumental o como “soporte adulterado y ficticio del recurso de casación” (F.J.3). La Sentencia trae causa del recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Cataluña que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución del Consejero de Medio Ambiente por la que se otorgó AAI a Mercantil para la fabricación de productos químicos, y ampliado a la Resolución de 8 de junio de 2005, por la que se desestimó recurso de reposición, siendo demandante, en la instancia, la Federación Empresarial de Hostelería y Turismo de la provincia de Tarragona y la Asociación para la Protección Ambiental de la Costa Dorada.

<sup>19</sup> El art. 4.1d) LPCI establece como principio informador de la AAI la necesidad de que “se adopten las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus

informe en cuestión se emita en un momento posterior al otorgamiento de la AAI, tal y como señala la STS de 17 de junio de 2014 (rec. núm. 2142/2011, en F.J.5<sup>20</sup>).

Por su parte, uno de los aspectos fundamentales del procedimiento de otorgamiento de la AAI, como se ha señalado, la relación con la Evaluación de Impacto Ambiental<sup>21</sup>, pudiéndose reconocer una cierta consolidación de la jurisprudencia que, a partir de la atribución de un carácter global y unificado de la Autorización, considera que la evaluación y, por extensión, la Declaración de Impacto Ambiental se convierte en requisito imprescindible del procedimiento autorizatorio:

Así, la STS de 2 de marzo de 2016 (rec. núm. 2387/2014) considera que no es posible el otorgamiento de la AAI sin una evaluación de impacto ambiental actualizada (en el caso concreto actualizada a los requerimientos de la Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre, sobre emisiones industriales), no siendo admisible que la evaluación realizada en un momento determinado previo y distanciado de la solicitud de AAI sea suficiente para la validez de ésta, en tanto que forma parte del contenido de la autorización<sup>22</sup>. La consecuencia inmediata de este planteamiento es que la falta de Declaración de Impacto Ambiental no puede considerarse mera irregularidad no invalidante del procedimiento (así lo señala la S. de 2 de marzo de 2016, con cita de la STS de 9 de julio de 2015, en su F.J. 4).

---

consecuencias sobre la salud de las personas y el medio ambiente, de acuerdo con la legislación aplicable”. Por su parte, el art. 11. 4.b) ordena a las Comunidades Autónomas que dispongan todo lo necesario para que en procedimiento de otorgamiento se tengan en cuenta todas las actuaciones previstas en la normativa ambiental autonómica. Sin duda, este es el espacio que puede ocupar el pronunciamiento sobre accidentes mayores, proyectándose sobre el contenido de la AAI, de conformidad con el art. 22.8.b) de la Ley.

<sup>20</sup> El TS casa en esta ocasión la STSJ de Cantabria de 27 de enero de 2011.

<sup>21</sup> Para una consideración más detenida de esta cuestión, téngase en cuenta G. VALENCIA MARTÍN, “Evaluación de Impacto ambiental y Autorización Ambiental integrada”, en A. NOGUEIRA LÓPEZ (Coord.), *Evaluación de Impacto Ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Ed. Atelier, 2009, pp. 69-82. Asimismo, B., LOZANO CUTANDA, A., SÁNCHEZ LAMELAS, J.J., PERNAS GARCÍA, *Evaluación de impacto ambiental y Autorización Ambiental Integrada: doctrina, textos legales anotados y Jurisprudencia*, Ed. La Ley-Wolters-Kluwer, Madrid, 2012, *in totum*.

<sup>22</sup> Señala la Sentencia que un defecto temporal de la evaluación de impacto, en el sentido de considerarse obsoleta, (pues se emitió en el caso concreto 9 años antes de la solicitud de AAI), debe dar lugar a que la Administración autonómica adopte las medidas oportunas para la subsanación, pues se estaría restando una parte importante del expediente que debería ser objeto de información pública y tendría el efecto de considerar la evaluación como “un mero trámite sin efecto legal” (F.J.4).

Lo anterior, no obstante, es susceptible de matización, en los supuestos de transitoriedad ya aludidos de instalaciones existentes, como señala la STS de 4 de noviembre de 2013, rec. núm. 3069/2010 (F.J.9)<sup>23</sup> y la STS de 16 de septiembre de 2016 (rec. núm. 2384/2015), respecto de modificaciones no sustanciales de instalaciones existentes que ya cuentan con AAI (F.J.6).

Finalmente, el carácter unificado de la AAI en relación con la Declaración de Impacto Ambiental tiene una proyección directa en la impugnación de esta última a través de los recursos que puedan plantearse contra la AAI, de conformidad con el art. 24 LPCIC, dada su consideración de pronunciamiento ambiental de carácter global, tal y como expresamente le reconoce la STS 13 de diciembre de 2011, rec. núm. 545/2011.

De todo lo expuesto, no cabe duda de la posición central que corresponde a la AAI y del reconocimiento jurisprudencial de la misma como acto administrativo derivado de un procedimiento en el que la protección sectorial debe tener suficiente presencia. Esta caracterización contrasta, sin embargo, con la fase posterior de control de las actividades sometidas a AAI, en el sentido de que es posible el ejercicio de la potestad sancionadora en aplicación de la legislación sectorial por órganos diferentes del autonómico que otorgó la AAI, que, de igual modo, retendrá sus competencias de control y sanción en relación con los objetivos de la prevención y el control integrados de la contaminación (tal y como recoge el actual art. 30 del Real Decreto-Legislativo 1/2016, de 16 diciembre). En este sentido, han de destacarse las Sentencias que reconocen la validez de las sanciones impuestas por el Estado a empresas en virtud del art. 116.3.f) del Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, por realizar vertidos sin autorización. Para el TS es necesario reconocer la competencia del Estado al respecto, que no se ve desplazada por la de la Comunidad Autónoma en relación con la AAI, tanto en los supuestos de cuencas intercomunitarias (por efecto de la Disposición Final primera de la LPCIC, en la medida en que no se alteran las competencias relativas a la vigilancia, inspección y potestad sancionadora del Estado), como en el caso de las cuencas intracomunitarias cuando la Comunidad Autónoma no haya regulado al efecto<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Véase *supra* nota al pie 6.

<sup>24</sup> En relación con este último supuesto, puede citarse la STS de 12 de abril de 2012, rec. núm. 5149/2009, en la que se resuelve recurso de casación contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de junio de 2009, que desestima el recurso contencioso-administrativo presentado contra la sanción de multa e indemnización por daños al dominio público-hidráulico impuesta por la Confederación Hidrográfica del Norte: el

### 3. LA RELACIÓN MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO: EL ALCANCE DE LA INTERVENCIÓN LOCAL EN LA PREVENCIÓN Y EL CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

Uno de los aspectos más cuestionados de la LPCIC en la Jurisprudencia analizada es el alcance de la intervención de los Ayuntamientos en el procedimiento de otorgamiento de la AAI, y, en particular, los efectos del informe de compatibilidad urbanística que exigía el art. 12.b) de la Ley 16/2002 en relación con el art. 15, en cuya virtud un informe negativo implica, para el órgano autonómico que concede la Autorización, la obligación de motivar la resolución que ponga fin al procedimiento y archivar las actuaciones. Desde esta perspectiva, la legalidad urbanística de la instalación forma parte irrenunciable de la AAI, de forma que lo urbanístico queda ligado a lo ambiental en todo caso.

La Jurisprudencia analizada muestra un hilo conductor a través del cual el cumplimiento del marco legal urbanístico por parte de las instalaciones es necesario para el otorgamiento de las autorizaciones, sin que quepa posibilidad de eludir esta exigencia. Sin embargo, como ahora se señalará es llamativo el tratamiento que puede recibir el informe de compatibilidad urbanística en algunos supuestos, en el sentido de exigir que el mismo reúna una cierta consistencia en su contenido a fin de poder otorgársele los efectos del art. 15 LPCIC.

Así, en primer término, son varias las Sentencias que ponen el acento en la imposibilidad de que el otorgamiento de la AAI pueda legalizar la situación urbanística de partida, no correspondida con el planeamiento: por un lado, el otorgamiento de la autorización no puede dar carta de naturaleza a plan de sectorización contrario al PGOU del municipio concreto, como reconoce la STS de 20 de septiembre de 2012, rec. núm. 2745/2009<sup>25</sup> y reitera la STS de 6

---

Tribunal reconoce la competencia de la Confederación ante la falta de legislación autonómica que establezca la competencia de órgano autonómico tratándose de cuencas intracomunitarias (F.J.4). Y en idéntico sentido se pronuncia la STS de 4 de noviembre de 2011, rec. núm. 248/2009 (F.J.5).

<sup>25</sup> En el recurso de casación, la recurrente pretendió esgrimir en contra de la Sala de Instancia la necesidad de aplicar los arts. 12.1.a) y b), 15 y 29 de la Ley 16/2002, dejando al margen la aplicación del Plan de Sectorización contrario al PGOU del municipio. El Tribunal Supremo desestimó el motivo, entre otras cuestiones, porque los aludidos preceptos no constituían la *ratio decidendi* de la Instancia, que se mantuvo en la ilegalidad del plan de sectorización, como paso previo a la AAI (F.J.6).

de julio de 2015, rec. núm. 3788/2013, que insiste en la conexión entre lo urbanístico y lo ambiental, en el sentido de que el suelo vinculado a uso residencial, según PGOU, no puede permitir la compatibilidad de una instalación sometida a AAI, por más que un plan de rango inferior haya previsto un uso industrial (F.J.7). Por otro lado, la aludida conexión no queda desvirtuada por la finalidad de la autorización, que es otra bien distinta y más exigente, tal y como señala la STS de 5 de mayo de 2014, rec. núm. 4310/2014, impidiendo que la AAI pueda “remediar” una situación de ilegalidad urbanística (F.J.3)<sup>26</sup>.

Este planteamiento se ve reforzado, indudablemente, por el valor que el Tribunal Supremo concede al informe de compatibilidad urbanística de acuerdo con el art. 15 de la LPCIC, en el sentido de configurarse como un informe técnico específico que no debe confundirse con otros informes que emite la Entidad Local en el ámbito de otras competencias ambientales:

Así, primeramente, el Tribunal Supremo ha reconocido que un informe favorable no es impedimento para el otorgamiento de la AAI, sin perjuicio del valor que puedan tener otros informes (STS de 4 de noviembre de 2013, rec. núm. 3069/2010, F.J.6); o, dicho en otros términos, no es posible reconducir al informe urbanístico todo lo que el Ayuntamiento considere en relación con una solicitud de AAI, porque los efectos de dicho informe tienen un ámbito de aplicación bien definido.

Por efecto de lo anterior, el Tribunal ha considerado que no es posible proceder al archivo de las actuaciones sin más ante un informe formalmente urbanístico que, sin embargo, tiene un contenido ambiguo o impreciso, tal y como se ha reconocido en la STS de 5 de mayo de 2014, rec. núm. 4301/2014, y no puede tratarse como vinculante un informe que no recoja estrictamente consideraciones de carácter urbanístico, sin que ello suponga poner en riesgo las competencias de la Entidad Local en el procedimiento de AAI<sup>27</sup>: la STS de 20 de diciembre de 2013, rec. núm. 1954/2011, reconoce que

---

<sup>26</sup> El Tribunal Supremo asume, en esta ocasión, el planteamiento de la Sala de Instancia, que anula la AAI al apreciar desviación de poder, en la medida en que “el otorgamiento de la AAI se realizó con el fin de legalizar la central térmica en su totalidad, y no con el fin previsto en la norma de *prevención* en el funcionamiento de las instalaciones industriales más contaminantes” (F.J.4). No obstante esta afirmación, el enfoque es diverso cuando se trata de otra planificación sectorial, como la de residuos, en la que la anulación de estos planes no conlleva la de la AAI concedida a una instalación preexistente, tal y como reconoce la STS de 16 de abril de 2016, rec. núm. 3146/2014 (F.J.7).

<sup>27</sup> En este sentido, deben destacarse las reflexiones del Prof. G. VALENCIA MARTÍN, acerca de que las Entidades Locales puedan ejercer este otro tipo de controles por la vía de la licencia posterior al otorgamiento de la AAI, una vez que la legislación autonómica haya

un informe en que el que no se hayan tenido en cuenta las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio u otros planes como el de utilización de espacios portuarios, no pasa de ser una “mera declaración de intenciones u objetivos sin contenido normativo...es inocuo o intrascendente para determinar que la Administración autonómica que lo recibió archive el procedimiento o deniegue la autorización” (F.J.3).

Junto a ello, el informe debe venir de órgano técnico para que tenga plena validez, en contraposición con el órgano de naturaleza política, a fin de que no quede desvirtuado (STS 27 de junio de 2014, rec. 715/2012, F.J.5). Y, además, el informe, preceptivo, será vinculante en el caso de emitirse en sentido desfavorable si tiene un contenido urbanístico estrictamente, pues, en otro caso, habrá que tener en cuenta otros aspectos con incidencia en la ubicación de la instalación, como las exigencias derivadas de las instalaciones clasificadas (STS de 27 de junio de 2014, F.J. 5 *in fine*<sup>28</sup> . La Consecuencia inmediata de este planteamiento es la necesidad de que el informe cumpla con el fin para el que se diseña, careciendo de los efectos demoleedores que el art. 15 de la Ley le atribuye, si el objetivo de acreditar o no la compatibilidad urbanística de la instalación no se realiza de forma clara, precisa y exclusiva.

Finalmente, el alcance del informe es tal, que se viene reconociendo la conveniencia de que el mismo se evacúe en los casos de renovación de la AAI, tal y como recoge la STS de 12 de julio de 2016, rec. núm. 1306/2015, que considera que la Sala debería haber declarado no ajustada a derecho la renovación de AAI para planta química de cloro-alcalí y derivados en la medida en que carecía del informe urbanístico de compatibilidad (F.J.4).

---

previsto la correspondiente licencia municipal, en el marco del art. 29 del Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la contaminación: véase G. VALENCIA MARTÍN, *Autorización ambiental integrada y licencias municipales...op.cit.* pp. 214 y ss.

<sup>28</sup> En el supuesto de hecho, el informe emitido por el Ayuntamiento (firmado por Concejal), trascendía el ámbito de lo urbanístico, lo que imposibilitaba su consideración como informe vinculante. Sin embargo, el Tribunal sí considera fundamental la clasificación de la actividad como de “naturaleza limpia”, en la medida en que es consecuencia de la ordenación urbanística del municipio, de tal forma que el informe emitido por ingeniero técnico industrial estableciendo la imposibilidad de considerar como actividad limpia la planta de “elaboración de fariñas y aceites de peixe” para la que se solicita AAI, impide que la instalación encaje “en el ámbito de la clasificación de suelo existente para la zona y es incompatible con las precisiones de las Normas Subsidiarias”.

#### 4. OTROS ASPECTOS PROCEDIMENTALES Y CONTENIDO DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

Finalmente, este último apartado no tiene más pretensión que exponer las diferentes cuestiones que se plantean en el ámbito jurisdiccional en relación con la AAI, y que, en mi opinión, constituyen una manifestación clara de que, pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley 16/2002, de 1 de julio, y las reformas acontecidas, se trata de una técnica compleja e inacabada, como consecuencia de la multiplicidad de matices que la realidad ofrece.

En este sentido, en primer lugar, ha de llamarse la atención sobre el importante número de recursos planteados por Asociaciones de corte ambiental, y en las que, además, se entra a discutir el papel de las mismas en los procedimientos de AAI y su capacidad de participación. En este sentido, puede reconocerse un cierto reforzamiento del derecho de participación en los procedimientos parejo a la consolidación del derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos ambientales, a la luz de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública, y acceso a la justicia en materia de medio ambiente<sup>29</sup>:

La STS de 1 de abril de 2014 (rec. núm. 177/2011) señala, en relación con esta última afirmación, la legitimación de la Asociación Asturiana de Amigos de la Naturaleza, aunque desestima los motivos planteados por la Asociación recurrente, en el sentido de no considerarla interesada a efectos de una segunda audiencia, una vez que se realiza la propuesta de resolución. El Tribunal opta, así, por la aplicación preferente del régimen de participación previsto en la Ley 16/2002, de 1 de julio (art. 20.2), frente a la de la Ley 27/2006, de 18 de julio, con la consecuencia de que el concepto de interesado utilizado no es aplicable sin más a la Asociación que, habiendo presentado alegaciones, ni se ha personado en el procedimiento, ni ha acreditado su condición de interesada de acuerdo con el art. 3.17 de la Ley 16/2002 en relación con el art. 31 de la Ley 30/1992 (Fs. Js. 4 y 5)<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> BOE núm. 171, de 19 de julio.

<sup>30</sup> El Tribunal acoge, así, el planteamiento de la Instancia (STSJ de Asturias de 24 de noviembre de 2010), estableciendo que “en el caso de autos, el vicio denunciado era la falta de una “segunda audiencia” a la Asociación recurrente, pese haber formulado alegaciones en el mismo....Que la Asociación recurrente no era interesada de conformidad con lo establecido en el art. 31 de la Ley 30/92....pues la citada Asociación ni había iniciado el procedimiento (apartado a)), ni era titular de derechos que pudieran resultar afectados (apartado b)), ni, en fin, aun siendo discutible que lo fuera de intereses colectivos afectados

Por otro lado, el Tribunal viene exigiendo la acreditación de representación de la asociación que pretende participar en el procedimiento de AAI, mediante la aportación de los Estatutos de la asociación en cuestión (STS de 17 de junio de 2014, rec. núm. 2142/2011, F.J.1<sup>31</sup>).

En contraposición con este planteamiento más restrictivo, el Tribunal también ha reconocido la importancia de la participación en el procedimiento de AAI como parte incuestionable del mismo, lo que ha permitido avalar la necesidad de nueva evaluación de impacto ambiental como elemento necesario y objeto del trámite de información pública (STS de 2 de marzo de 2016, rec. núm. 2087/2014, F.J.4).

En segundo lugar, otra de las cuestiones que más pronunciamientos ha generado ha sido la determinación del carácter sustancial o no de una modificación de AAI, teniendo en cuenta que, en la versión original de la Ley 16/2002, de 1 de julio, la modificación sustancial de una autorización, de acuerdo con los criterios establecidos en el art. 10.2, daba lugar a la solicitud de nueva autorización, *ex art.* 10.5, y que la modificación operada por la Ley 5/2013, cambió el escenario, en el sentido de que una modificación sustancial exige una modificación de la AAI, que se tramitará de forma simplificada, de acuerdo con el vigente art. 10.3 del Real Decreto-Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, a lo que se añade la previsión del apartado 5 del precepto, en cuya virtud “cualquier ampliación o modificación de las características o del funcionamiento de una instalación se considerará sustancial si la modificación o la ampliación alcanza por sí sola los umbrales de capacidad establecidos, cuando estos existan, en el anejo 1, o si ha de ser sometida al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la normativa sobre esta materia”.

En este sentido, el Tribunal considera que una situación de inexistencia previa de AAI (por nulidad de la misma reconocida judicialmente), no puede permitir acudir al procedimiento actual de modificación, sino al inicio de nuevo procedimiento de AAI, de conformidad con la versión original del art. 10 de la Ley 16/2002 (STS de 7 de marzo de 2017, rec. núm. 906/2016, F.J.4<sup>32</sup>),

---

(apartado c)), la misma, sin embargo, no se había personado en el expediente, pues la mera formulación de las alegaciones no equivale a la personación...”. El Tribunal declara no haber lugar al recurso.

<sup>31</sup> En este caso se trataba de Ecologistas en Acción de Cantabria.

<sup>32</sup> La Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por la Asociación Ecologistas en Acción de Burgos, contra la STSJ de Castilla y León, que desestimó el recurso contencioso-administrativo presentado contra Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de Castilla y León de 10 de julio de 2014, por la que se concedió AAI al proyecto de



impidiendo que la nulidad declarada sea un obstáculo para nuevo procedimiento de solicitud de AAI que, en el caso concreto tiene el respaldo en los oportunos planes regionales de residuos.

Por otro lado, la concreción de si las modificaciones de una AAI son sustanciales o no requiere, asimismo, la consideración del derecho autonómico, que no siempre establece un nivel de protección superior al derecho estatal básico:

La STS de 19 de octubre de 2016, rec. núm. 2905/2015, pone el acento en este último aspecto, en la medida en que, frente a la aplicación de la norma autonómica, que consideraba como no sustancial el cambio consistente en cambio de parte del combustible utilizado por fábrica cementera (de combustible fósil, coque de petróleo, a combustible derivado de residuos con código ER 191210 hasta un máximo de 30000 t/año), puede apreciarse modificación sustancial al amparo de la norma estatal básica. En este sentido, el Tribunal considera que la modificación de la Ley 16/2002, operada por la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se introduce un criterio adicional en el apartado 5 para considerar como sustancial una modificación, tiene el efecto de desplazar los umbrales establecidos en el nivel autonómico de mero incremento de porcentaje de emisiones o vertidos, de forma que no pueden considerarse “normas adicionales de protección” (F.J.10).

En todo caso, y esto es lo que interesa destacar, no cabe duda que las Comunidades Autónomas tienen, con carácter general, capacidad para ajustar el concepto de modificación sustancial o no de una AAI, al amparo del art. 149.1.23 CE. Así se reconoce en la STS de 16 de septiembre de 2016, rec. 2384/2015 (F.J.6), y en la STS de 31 de marzo de 2016, rec. núm. 3104/2014, en cuya virtud es la norma autonómica (Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en el caso concreto) la que permite a la Sala de Instancia apreciar que sí hay modificación sustancial en la medida en que “se utiliza material y se producen sustancias nuevas no previstas en el proyecto inicial que son más peligrosas para la salud pública y la salud animal y el medio ambiente, y porque su capacidad de tratamiento supera las 100t/día...” (F.J.2).

Finalmente, la exigencia de valores límite de emisión en la AAI también es objeto de atención por el Tribunal Supremo, en la medida en que constituye

---

instalación de planta de gestión, tratamiento y recuperación de residuos y centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos, en el término municipal de Ólvega (Soria). El TS desestima el recurso.

uno de los aspectos claves del estatuto jurídico de la actividad establecido en la autorización.

En este sentido, la finalidad preventiva de la AAI encuentra proyección directa en la determinación de los aludidos valores límites, sin que ello implique que la actividad vaya a ser totalmente inocua, ni, por otro lado, pueda oponerse de forma absoluta a las exigencias de protección ambiental la viabilidad económica la actividad. Así, la STS de 4 de noviembre de 2013, rec. núm. 3069/2010, ante el argumento de que deben tenerse en cuenta la gravedad de la contaminación ambiental derivada de la actividad llevada a cabo por cementera, considera ajustada a derecho la AAI, en la medida en que se ha incorporado a la misma la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente y la salud de las personas, lo que se refleja directamente en el Anexo II de la autorización, y el establecimiento de los valores límite de emisión a la atmósfera y aguas, y se incorporan medidas de protección del suelo (F.J.6).

Por otro lado, la determinación de los valores límite de emisión para una instalación concreta deberá hacerse de forma individualizada, y teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el art. 7.1 de la LPCIC, como ocurre con las condiciones del medio local (STS 29 de junio de 2015, F.J.12<sup>33</sup>), o las mejoras técnicas disponibles (en adelante, MTD).

Desde la perspectiva de las MTD, no cabe duda de que una de las principales cuestiones es la comprensión misma de su significado, en la medida en que permiten la exigencia de valores límites algo más aligerados de los que exigiría un concepto de MTD estrictamente ambiental, dado que el término “disponibles” implica que sean medidas económica y técnicamente viables, *ex* art. 3.15 del vigente Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la contaminación. Así, la STS de 7 de junio de 2012, rec. núm. 5479/2011, resuelve recurso de casación en el que la Empresa recurrente solicita la suspensión del régimen de valores límite de emisión establecidos en la AAI respecto de compuestos orgánicos volátiles, y se mantengan los valores límites fijados en AAI anterior a la que ahora se recurre tras una modificación sustancial, argumentando que las nuevas exigencias darían lugar al cierre de la empresa; para el Tribunal, de la ponderación de los intereses concurrentes, esto es, las exigencias de protección del medio ambiente atmosférico, frente al funcionamiento del complejo industrial, es necesario asegurar los primeros,

---

<sup>33</sup> Para el Tribunal, la Administración autonómica no había justificado suficientemente el establecimiento de valores límites de emisión a la atmósfera muy altos para una actividad de incineración de residuos, en la medida en que la calidad del aire del municipio requería planes concretos de actuación.

habida cuenta que la empresa en cuestión no acredita suficientemente la relación directa entre el cumplimiento de estos valores límite y el cierre de la actividad (F.J. 6).

En una línea similar se encuentra la STS de 11 de junio de 2014, rec. núm. 4975/2011, en la que el recurrente llega a plantear la vulneración del art. 4.2 de la Ley 16/2002 (relativo a los principios informadores de la autorización ambiental integrada) en relación con los arts. 38 y 45 CE, en el sentido de que la Administración debe hacer compatible el derecho al medio ambiente adecuado y la libertad de empresa, debiendo anularse una de las condiciones impuestas en la autorización; de nuevo, el Tribunal entiende que la empresa no acredita suficientemente unos costes inviables que impidan la continuación de la actividad empresarial (F.J.3), y que, en todo caso, no hay vulneración del principio de proporcionalidad, ni ejercicio de competencias ambientales en detrimento de la libertad de empresa, “sino, por el contrario, una correcta ponderación del derecho reconocido en el art. 38 CE y el deber público de restaurar el medio ambiente en el art. 45.2 CE”.

Y, por último, es expresivo del alcance de las MTDs en la fijación de los valores límites de emisión lo dicho en la STS de 7 de mayo de 2015, en cuya virtud el Tribunal expresa lo siguiente (F.J.9):

“En definitiva, las MTD constituyen un referente indispensable para la concreción individualizada de los valores límite de emisión, pero en modo alguno el único que la Administración ambiental debe considerar. De ahí que las características técnicas de la propia instalación, el lugar exacto en el que esa instalación está ubicada y, por último, las condiciones ambientales que tenga ese concreto emplazamiento son también factores a observar en la fijación de los valores límite de emisión”.

En el caso examinado en la Sentencia, la recurrente en casación cuestionaba los límites de emisión impuestos en la AAI a dos mercantiles, en relación con la emisión de mercurio, en la medida en que no se exigía nueva tecnología disponible, que conectaba directamente con la Estrategia Comunitaria sobre el mercurio de 28 de enero de 2005 (F.J.8). Para la Sala de Instancia, los valores límite han de fijarse de forma individualizada, sin que los mismos puedan venir prefijados de forma general por el Ordenamiento para el conjunto de instalaciones. Y en este sentido, el Tribunal Supremo alude expresamente al valor de las llamadas Conclusiones sobre MTD<sup>34</sup>, que sí habrán de tenerse en

<sup>34</sup> Sobre la consideración de las MTDs como “condición técnica juridificada” de la AAI y el valor jurídico de las Conclusiones y sus efectos sobre la revisión de la autorización, en el

cuenta en el momento de la revisión a la que se refiere el art. 25.2 Ley 16/2002, de 1 de julio (actual art. 26.2 del Real Decreto-Legislativo 1/2016)<sup>35</sup>.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Lo expuesto en los epígrafes anteriores nos permite, por último, hacer algunas consideraciones finales, a modo de conclusión, sobre la aplicación y puesta en marcha de la prevención y el control integrados de la contaminación en nuestro País, destacando las siguientes ideas:

En primer lugar, la autorización ambiental integrada no es una técnica sencilla en su conceptualización y exigibilidad. La gran aportación de esta técnica, esto es, la simplificación procedimental y la consideración global e integradora de todos los efectos ambientales de la una actividad altamente contaminante como las que se enumeran en el Anejo I del vigente Real Decreto-Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, no se ha conseguido, como evidencia la Jurisprudencia examinada.

De un lado, es llamativo el hecho de que sigue siendo necesario exigir la incorporación de cuestiones tan diversas como las relativas a los accidentes mayores y la evaluación de impacto ambiental, precisando de los Tribunales el ajuste procedimental de estos aspectos en orden a tener un reflejo efectivo en el contenido de la AAI.

Pero de otro lado, el procedimiento de otorgamiento de la AAI apenas ha variado desde que se aprobara la Ley, de forma que el diseño del mismo

---

sentido de que “otorgan a la Administración un poder de modelización continuado de la actividad a lo largo su período de vida”, véase A. FORTES MARTÍN, “La revisión del tratamiento jurídico de las Mejoras Técnicas Disponibles (MTD)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 80/2018, pp. 27 a 29.

<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-revision-del-tratamiento-juridico-de-las-mejoras-tecnicas-disponibles-mtd/> [Fecha de último acceso 22 de mayo de 2018].

<sup>35</sup> F.J.12 de la Sentencia. El actual art. 26.2 del Real Decreto-Legislativo 1/2016 dispone lo siguiente: “En un plazo de cuatro años a partir de la publicación de las conclusiones relativas a las MTD en cuanto a la principal actividad de una instalación, el órgano competente garantizará que: a) Se hayan revisado y, si fuera necesario, adaptado todas las condiciones de la autorización de la instalación de que se trate, para garantizar el cumplimiento de la presente ley, en particular, del artículo 7; y b) La instalación cumple las condiciones de la autorización.

La revisión tendrá en cuenta todas las conclusiones relativas a los documentos de referencia MTD aplicables a la instalación, desde que la autorización fuera concedida, actualizada o revisada”.

continúa adoleciendo de los mismos inconvenientes que la doctrina ha destacado desde la perspectiva de la simplificación. En este sentido, sigue sin haber un encaje claro de la Declaración de Impacto Ambiental en el contenido de la AAI, por más que el Tribunal Supremo haya dejado claro la necesidad de este último pronunciamiento en relación con el otorgamiento de la autorización, y el papel de la Entidad Local, receptora de la instalación contaminante en su territorio, precisa ser justificado en cada procedimiento, recibiendo diferente trato según que su intervención se refiera a la materia urbanística en sentido estricto, o a las otras materias de su competencia relacionadas con el medio ambiente.

Desde esta perspectiva, el modelo de prevención y control integrados de la contaminación presenta, en mi opinión, una carencia fundamental, derivada de la exigencia de coordinación entre todas las Administraciones a la que se refiere el art. 11.1.a) del Real Decreto-Legislativo 2/2016, de 16 de diciembre (proyectada sobre los arts. 28 y 29), pero que, sin embargo, no consigue materializarse, como se ha señalado en los epígrafes anteriores. De las sentencias examinadas, hay una parte importante de recursos que interponen los propios Ayuntamientos, discrepando, por tanto, del criterio seguido por el órgano autonómico en el otorgamiento de la autorización o, en su caso, en relación con la modificación, lo que evidencia la disfuncionalidad de esta coordinación que, sin embargo, está expresamente recogida en el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación de manera específica en relación con las actividades clasificadas, (tal y como dispone el vigente art. 29)<sup>36</sup>.

A ello se suma, la ausencia de relación entre las Administraciones implicadas en la AAI, una vez que la misma se otorga, y que da lugar a situaciones de concurrencia en la fase de vigilancia y control de la actividad. En mi opinión, esta situación precisa mayor coordinación, fundamentalmente para asegurar la eficacia de la autorización en relación con las potestades de control y, en su caso, sanción.

---

<sup>36</sup> Coincidimos, así, con el planteamiento de G. VALENCIA MARTÍN, en *Autorización ambiental integrada y licencias municipales...op. cit.* p. 221: el autor cuestiona la aludida previsión de coordinación del art. 29 con el carácter básico, en el contexto actual de supresión de licencias, y teniendo en cuenta que estos otros instrumentos de intervención que establezcan las Administraciones deberá venir, en primer lugar, de la legislación autonómica. En este último sentido, el autor señala que la mayoría de las Comunidades Autónomas han optado por la sustitución de las licencias de actividad de instalaciones sujetas a AAI, si bien destaca otros ejemplos en el que se ha mantenido o restablecido (como ha ocurrido con la Ley catalana 20/2009).

Lo dicho supone, a mi juicio, que, pese al tiempo transcurrido desde su incorporación a nuestro Derecho, el modelo de autorización única y de prevención y control integrados no está completamente interiorizado por los operadores jurídicos, especialmente desde la perspectiva de las Administraciones.

Sin embargo, a pesar de las afirmaciones anteriores, no puede discutirse el papel central de la AAI como técnica de prevención e intervención *ex ante* de la Administración, que, junto a los aspectos señalados presenta nuevos retos en su aplicación, derivados de un mayor grado de tecnificación como el que comportan las Conclusiones relativas a las MTDs.

Sin duda, el modelo de prevención y control integrados instaurado en nuestro Derecho por la Ley 16/2002, de 1 de julio, ha alcanzado una cierta madurez, pero continúa en construcción<sup>37</sup>, y para ello, debe ponerse en valor el papel de una Jurisprudencia capaz de aportar líneas de aplicación de la técnica examinada.

## 6. BIBLIOGRAFÍA:

AA.VV, *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control integrados de la contaminación*, Monografía, Ed. Aranzadi, Cizur-Menor (Pamplona), 2003

CASADO CASADO, L., PERNAS GARCÍA, J.J., DE LA VARGA PASTOR, A., y SÁNCHEZ, J., “La ordenación económica de los proyectos con repercusión ambiental en el contexto de la crisis económica: Autorización Ambiental Integrada, Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos y licencia y comunicación previa de actividades con menor incidencia ambiental”, en PERNAS GARCÍA, J.J., y SANZ LARRUGA, J. (Dir.), *Derecho Ambiental para una economía verde (Informe Ecover)*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016

---

<sup>37</sup> Véase L. CASADO CASADO, J.J., PERNAS GARCÍA, A. DE LA VARGA PASTOR, y JENNIFER SÁNCHEZ, “La ordenación económica de los proyectos con repercusión ambiental en el contexto de la crisis económica: Autorización Ambiental Integrada, Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos y licencia y comunicación previa de actividades con menor incidencia ambiental”, en J.J., PERNAS GARCÍA y J. SANZ LARRUGA (Dir.), *Derecho Ambiental para una economía verde (Informe Ecover)*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, pp. 60 a 70, sobre la fortalezas y debilidades de la AAI.

DE BORJA LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F. Y RUIZ DE APODACA, A., *La Autorización Ambiental Integrada: estudio sistemático de la Ley 16/2002, de Prevención y control integrados de la contaminación*, Ed. Civitas, Madrid, 2002

FORTES MARTÍN, A., “La revisión del tratamiento jurídico de las Mejoras Técnicas Disponibles (MTD)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 80/junio 2018, <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-revision-del-tratamiento-juridico-de-las-mejoras-tecnicas-disponibles-mtd/> [Fecha de último acceso 22 de mayo de 2018].

- *El régimen jurídico de la Autorización Ambiental Integrada*, Ed. Ecoiuris, Madrid, 2004

LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A., PERNAS GARCÍA, J.J., *Evaluación de impacto ambiental y Autorización Ambiental Integrada: doctrina, textos legales anotados y Jurisprudencia*, Ed. La Ley-Wolters-Kluwer, Madrid, 2012

MORA RUIZ, “Simplificación administrativa y protección ambiental: puntos de conexión y límites desde la regulación y la gestión del medio ambiente”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 29, 2014

PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudio jurídico sobre la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004

REVUELTA PÉREZ, I., *El Control integrados de la contaminación en el Derecho español*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2003

VALENCIA MARTÍN, G., *Autorización Ambiental Integrada y licencias municipales*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Pamplona), 2018

- “Evaluación de Impacto ambiental y Autorización Ambiental integrada”, en NOGUEIRA LÓPEZ, A., (Coor.), *Evaluación de Impacto Ambiental: evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Ed. Atelier, 2009

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de julio de 2018*

**“LOS DESARROLLOS LEGISLATIVOS AUTONÓMICOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN (AAI)”**

“REGIONAL LEGISLATIVE DEVELOPMENTS IN THE MATTER OF INTEGRATED POLLUTION PREVENTION AND CONTROL (IPPC)”

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

**Fecha de recepción:** 25/ 06/ 2018

**Fecha de aceptación:** 03/ 07/2018

**Resumen:**

En este pequeño trabajo se hace un repaso de los desarrollos legislativos autonómicos en materia de prevención y control integrados de la contaminación, esto es, con una interpretación estricta de lo que son realmente manifestaciones de esta técnica como la que aquí se defiende, de los desarrollos legislativos autonómicos de la figura de la autorización ambiental integrada (AAI). La tesis del trabajo es que, dada la cada vez mayor densidad regulatoria de la normativa comunitaria europea y de la legislación básica estatal en la materia, el papel actual y previsiblemente también futuro de tales desarrollos es muy secundario, y centrado en la articulación de la AAI con otras intervenciones sectoriales recayentes sobre las instalaciones industriales incluidas dentro de su ámbito de aplicación.

**Abstract:**

In this small paper, a review is made of the regional legislative developments on integrated pollution prevention and control, that is, with a strict interpretation of what are really manifestations of this technique, such as the one advocated here, of the legislative developments of the figure of the integrated environmental authorization (AAI). The thesis of the work is that,



given the increasing regulatory density of European Community legislation and the basic state legislation on the subject, the current and foreseeably future role of such developments is very secondary, and focused on the articulation of the AAI with other sectoral interventions on the industrial facilities included within its scope of application.

**Palabras clave:** Prevención y Control Integrados de la Contaminación; Autorización Ambiental Integrada; Desarrollos legislativos autonómicos

**Keywords:** Integrated Pollution Prevention and Control; Integrated Environmental Authorization; Regional legislative developments

**Sumario:**

1. **Introducción**
2. **Marco normativo**
3. **Ámbito de aplicación de la autorización ambiental integrada (AAI)**
4. **Competencia**
5. **Procedimiento**
6. **Modificación y extinción**
7. **Control, inspección y sanción**
8. **Articulación de la AAI con otras intervenciones sectoriales**
  - 8.1. **EIA y AAI**
  - 8.2. **Urbanismo y ordenación territorial**
  - 8.3. **AAI y licencia municipal de actividad**
  - 8.4. **Otras intervenciones**
9. **Perspectivas de futuro**

**Summary:**

1. **Introduction**
2. **Legislative frame**
3. **Application scope of Environmental Integrated Authorization (EIA)**
4. **Competence**
5. **Procedure**
6. **Modification and extinction**
7. **Control, inspection and sanction**

8. Environmental Integrated Authorization (EIA) articulation with other sectorial interventions
  - 8.1. Environmental Impact Assessment (EIA) and Environmental Integrated Authorization (EIA)
  - 8.2. Town and country planning
  - 8.3. Environmental Integrated Authorization (EIA) and activity municipal
  - 8.4. Other interventions
9. Future perspectives

## 1. INTRODUCCIÓN

Este pequeño trabajo trae causa de la charla impartida en el marco del Seminario de investigación “20 años de prevención y control integrados de la contaminación. Balance y perspectivas”, celebrado en la Universidad de Huelva el pasado 20 de octubre de 2017. La Directora del Seminario, la Prof. Manuela Mora Ruiz, a quien agradezco enormemente su amabilidad, me formuló en su día la invitación bajo un título más sugerente: “Derecho comparado autonómico sobre la prevención y control integrados: aspectos procedimentales”. No lo objeté entonces y así apareció en el programa del Seminario, pero decidí sustituirlo después al presentar la charla por el que da nombre también a este trabajo, rebajando su grado de ambición.

Comprendí, en efecto, que pese a tratarse de una jornada de conmemoración de la Directiva 96/61/CE, de prevención y control integrados de la contaminación<sup>1</sup>, con aquel título tal vez se esperaba que no limitara el análisis a la figura a través de la cual se habían recogido en el Derecho español las exigencias de aquella, la denominada por la legislación básica “autorización ambiental integrada” (en adelante, AAI)<sup>2</sup>, sino que incluyera dentro del mismo

---

<sup>1</sup> Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación.

<sup>2</sup> Desde la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que incorporó aquella Directiva. La bibliografía sobre la AAI es lógicamente muy abundante. Vid., entre otros: LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *La autorización ambiental integrada (estudio sistemático de la Ley 16/2002, de Prevención y Control integrados de la contaminación)*, Civitas, Madrid, 2002; REVUELTA PÉREZ, I., *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2003; AAVV, *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2003; GARCÍA URETA, A. (Ed.), *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, Monografía VII de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2004; BAUCCELLS I LLADOS, J.

todas aquellas otras técnicas de intervención mediante las cuales las legislaciones autonómicas, al calor de aquel modelo y teniendo en cuenta la abstención estatal, llevaban años procurando remozar el viejo sistema del Reglamento de actividades clasificadas (RAMINP<sup>3</sup>) en relación con el resto de actividades con incidencia ambiental, como por ejemplo la “autorización ambiental unificada” de la legislación andaluza<sup>4</sup>.

Desde esa perspectiva más amplia aún tendría sentido, siquiera fuera utilizando el término en un sentido impropio, hablar de un “Derecho comparado autonómico”, porque, en efecto, gracias a la renuncia estatal a actualizar la legislación básica en materia de actividades clasificadas (derogación del RAMINP<sup>5</sup>), se han venido gestando durante estos años unos “nuevos sistemas autonómicos de autorizaciones ambientales” con significativas diferencias entre sí, siquiera sea en el plano esencialmente formal (competencias y procedimientos) característico de estas normativas. El empleo, sin embargo, de aquella llamativa expresión para calificar las modestas variantes que, como luego veremos, ofrecen los desarrollos legislativos autonómicos de la legislación básica relativa a la técnica de la AAI, resultaría, en mi opinión, a todas luces excesivo. Puesto que éste va a ser el único objeto de estudio, me pareció y me sigue pareciendo oportuno utilizar un título más humilde y ajustado a la realidad, como el que encabeza el presente trabajo<sup>6</sup>.

Pero el limitar el análisis a la temática (poco espectacular) que ya hemos anunciado tiene tras de sí una razón, a mi entender, poderosa y coherente con el objetivo del Seminario, que era el de rendir tributo (sin duda merecido) a la técnica comunitaria europea de la “prevención y control integrados de la contaminación”. Y es que todas esas otras figuras ideadas por las legislaciones autonómicas en sustitución de la vieja licencia de actividades clasificadas (autorización ambiental unificada, licencia ambiental, etc.) no constituyen, en

---

y VERNET I LLOBET. J. (Coords.), *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004; FORTES MARTÍN, A., *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*, Ecoiuris, Madrid, 2004; PERNAS GARCÍA, J.J., *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona, 2004; y LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A. y PERNAS GARCÍA, J.J., *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada (Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia)*, La Ley, Madrid, 2012.

<sup>3</sup> Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

<sup>4</sup> Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental.

<sup>5</sup> Disposición derogatoria única de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

<sup>6</sup> En la charla no renuncié a hacer un excursus sobre estos “nuevos sistemas autonómicos de autorizaciones ambientales”, que omito aquí por razones de espacio, y remito a un trabajo posterior.

mi opinión, otras tantas manifestaciones de aquella institución, cuya única correspondencia exacta en el Derecho español se encuentra en la ya mencionada AAI, ni conviene presentarlas como tales para evitar confusiones. Y todo ello por una razón bien sencilla.

Siempre he defendido que la “prevención y control integrados de la contaminación” es un régimen de inspiración sustantiva, cuyo objetivo principal consiste en reducir la contaminación procedente de las grandes instalaciones industriales mediante la incorporación, como condición para la puesta en marcha o continuación en funcionamiento de las mismas, de una exigencia en su momento novedosa, la de contar con las “mejores técnicas disponibles” (en adelante, MTD) para combatir toda forma de contaminación procedente de las mismas (al aire, al agua o al suelo). La refundición de permisos (de los antiguos permisos sectoriales de contaminación a los que viene a remplazar), aun indudablemente ventajosa en sí misma, tiene desde esta perspectiva un simple carácter instrumental, en cuanto medio necesario para posibilitar una visión completa de la problemática contaminante de la instalación, y en definitiva para controlar preventivamente el cumplimiento de dicha exigencia sustantiva<sup>7</sup>.

Las nuevas figuras autonómicas de remplazo de la vieja licencia de actividades clasificadas en relación con otra clase de instalaciones con menor poder contaminante (las no incluidas en el ámbito de aplicación de la AAI) han imitado, aun con desigual alcance y fortuna, el atractivo modelo de simplificación y concentración procedimental de la técnica de la “prevención y control integrados de la contaminación”, pero carecen de su ambición sustantiva, por cuanto no incorporan la exigencia del empleo de las MTD para prevenir la contaminación, o sólo lo hacen de manera nominal, sin contar con el decisivo respaldo de la definición de dichas técnicas (y de los niveles de emisión asociados) por parte de las instituciones comunitarias europeas, lo que impide, a mi modo de ver, considerarlas como una imagen fidedigna que la técnica que nos ocupa, lo que no significa en absoluto rebajar sus méritos ni su interés, sino simplemente situar las cosas en su debido contexto<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Así, desde mis primeros trabajos en la materia: “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación”, Noticias de la Unión Europea, núm. 153, 1997; y “Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación”, Noticias de la Unión Europea, núm. 190, 2000.

<sup>8</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de la “autorización ambiental unificada” de la legislación andaluza, que constituye ante todo, en mi opinión, una “sustantivación” de la evaluación de impacto ambiental (EIA), es decir, una transformación de ésta en una auténtica autorización.

## 2. MARCO NORMATIVO

En un trabajo en el que vamos a tratar los desarrollos legislativos autonómicos en materia de prevención y control integrados de la contaminación, parece justo empezar recordando un hecho no insólito, pero en este caso particularmente notorio y bien publicitado, como es el de que la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva creadora del sistema comenzó justamente con uno de esos desarrollos, el llevado a cabo por la Ley catalana de intervención integral de la Administración ambiental (Ley 3/1998), que se adelantó de forma tempestiva y perfectamente conforme con el orden constitucional de distribución de competencias en materia ambiental (concepto material y no formal de la legislación básica), suministrando algunas pautas de incorporación del nuevo régimen que serían luego aprovechadas por el legislador básico estatal<sup>9</sup>.

Ninguna otra Comunidad Autónoma siguió entonces el ejemplo catalán. Todas las demás aguardaron a que el legislador estatal cumpliera con su obligación de incorporar con carácter básico la Directiva, lo que, como también es conocido, se produjo con un no desdeñable retraso respecto del plazo concedido por aquélla, por medio de la Ley 16/2002, portadora de su mismo título<sup>10</sup>.

A partir de entonces tuvo lugar una sucesión continuada de regulaciones autonómicas, tendentes, bien es cierto, no solamente a explotar las posibilidades de desarrollo dejadas por la legislación básica en torno a la figura de la AAI (la mencionada Ley 16/2002 y su posterior Reglamento de desarrollo parcial de 2007<sup>11</sup>), que siempre fueron limitadas, sino dirigidas también, y quizás ante todo, a configurar sus propios sistemas completos de autorización ambiental de actividades, siguiendo de nuevo el ejemplo de la Ley

---

<sup>9</sup> Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental; desarrollada por un Reglamento general, aprobado por Decreto 136/1999, de 18 de mayo. Vid., sobre esta legislación inicial catalana, entre otros, PERDIGÓ SOLÀ, J., “La Ley estatal de transposición de la Directiva IPPC, sus efectos sobre la Ley catalana de intervención integral de la Administración ambiental, y sobre las competencias municipales”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 2, 2012, pp. 77 y ss.; y mi trabajo “La legislación catalana de intervención integral de la Administración ambiental tras la Ley de prevención y control integrados de la contaminación”, en: A. García Ureta (Ed.), *Régimen de prevención y control integrados de la contaminación*, op. cit., pp. 335 y ss.

<sup>10</sup> La ya citada Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

<sup>11</sup> Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto 509/2007, de 20 de abril.

catalana, y a la vista de la abstención a este respecto que evidenciaba el propio contenido de la Ley 16/2002 y que el Estado formalizaría más tarde abiertamente con la derogación del RAMINP en 2007.

Hasta doce Comunidades Autónomas se han venido dotando de forma paulatina y cuentan a día de hoy con algún desarrollo legislativo en la materia<sup>12</sup>. Las otras cinco nunca han mostrado especial interés por ejercer esa facultad, más allá obviamente de los aspectos organizativos internos de atribución de competencias a unas u otras autoridades, confiando pura y simplemente en la aplicación de la legislación básica, lo que demuestra su potencial autosuficiencia, y sin perjuicio de disponer de legislación propia en otras áreas relacionadas (evaluaciones ambientales y sistemas propios de remplazo del RAMINP también en algunos casos)<sup>13</sup>.

Los primeros desarrollos legislativos autonómicos incidían principalmente, como es lógico, en las cuestiones abordadas por entonces con menor detalle por la legislación básica (concepto de modificaciones sustanciales, control inicial y sucesivo de las instalaciones, informe urbanístico previo, relación de la AAI con otras intervenciones sectoriales, etc.). Pero la posterior sustitución de

---

<sup>12</sup> (1) Andalucía: Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental; y Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada. (2) Aragón: Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de prevención y protección ambiental. (3) Canarias: Decreto 182/2006, de 12 de diciembre, por el que se determina el órgano ambiental competente y el procedimiento de autorización ambiental integrada; (4) Cantabria: Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado; y Decreto 19/2010, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley. (5) Castilla y León: Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de prevención ambiental. (6) Cataluña: Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades. (7) Comunidad Foral de Navarra: Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental; y Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, de desarrollo de la Ley. (8) Comunidad Valenciana: Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades. (9) Extremadura: Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental; y Decreto 81/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental. (10) Islas Baleares: Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades. (11) La Rioja: Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente. Y (12) Región de Murcia: Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada.

<sup>13</sup> (1) Castilla-La Mancha: Ley 4/2007, de 8 de marzo, de evaluación ambiental. (2) Galicia: Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental. (3) Madrid: Ley 2/2002, de 19 de junio, de evaluación ambiental. (4) País Vasco: Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente. Y (5) Principado de Asturias: Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril.

la Directiva inicial por la vigente Directiva de emisiones industriales de 2010<sup>14</sup>, ha traído consigo un apreciable incremento de la densidad normativa de la legislación básica (integrada hoy por el Texto Refundido de 2016 y el Reglamento de 2013<sup>15</sup>), debido en parte al mayor grado de detalle con el que la normativa comunitaria europea de cabecera se ocupa de determinadas cuestiones, y en parte también a motivaciones propias, probablemente no muy distintas de las que han inspirado la pormenorizada legislación básica actual en materia de evaluaciones ambientales (unidad de mercado)<sup>16</sup>, lo que lógicamente ha supuesto una reducción de los márgenes de desarrollo legislativo en distintas cuestiones (tales como, por ejemplo, la noción de modificaciones sustanciales o la inspección de instalaciones), como veremos en los siguientes apartados.

Las regulaciones autonómicas que nos conciernen, frecuentemente remozadas en atención a su más amplio contenido y por diverso tipo de razones, se han venido adaptando hasta ahora de manera pacífica a los referidos cambios normativos. Cuando no lo hayan hecho, las eventuales contradicciones habrán de ser resueltas de acuerdo con la más reciente doctrina constitucional en la materia, que admite la aplicación por los tribunales ordinarios de la legislación básica posterior (sin planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad) en atención al principio de prevalencia del Derecho estatal (art. 149.3 CE)<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación). Sobre las novedades de esta Directiva, vid., entre otros: REVUELTA PÉREZ, I., “La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la Directiva de emisiones industriales”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 23, 2012, pp. 471 y ss.; BETANCOR, A., “Valores límites de emisión de las instalaciones de combustión en el Derecho de la Unión ¿Cómo controlar el poder de la Administración para establecer valores más severos?”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29, 2012; PERNAS GARCÍA, J.J., “La transposición de la Directiva de emisiones industriales y su incidencia en la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 13 de junio de 2013; y FORTES MARTÍN, A., “Las mejores técnicas disponibles, versión 4.0 (o de la normatividad inmanente a las mejores técnicas disponibles en su nueva condición de *euro-meaning technical regulations*)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014, pp. 1371 y ss.

<sup>15</sup> Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre (la adaptación de Ley 16/2002 a la nueva Directiva se había producido ya con la Ley 5/2013, de 11 de junio, de modificación parcial de aquélla); y Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre.

<sup>16</sup> Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, cuya constitucionalidad ha sido sustancialmente confirmada por la STC 53/2017, de 11 de mayo.

<sup>17</sup> SSTC 102/2016, de 25 de mayo, 204/2016, de 1 de diciembre, y 1/2017, de 16 de enero.

En fin, como venimos diciendo, no espere el lector encontrar en la exposición que sigue, simplemente porque no caben y menos aún hoy en día, desarrollos legislativos autonómicos muy relevantes de la técnica de la AAI (por descontando, ninguno en temas sustantivos). Pero, hecha esta advertencia, vamos a repasar los más significativos, siguiendo los restantes apartados del régimen de la mencionada figura: ámbito de aplicación, competencia y procedimiento, modificación y extinción, control inicial y sucesivo de las instalaciones y relación con otras intervenciones sectoriales.

### 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA AAI

La Directiva 96/61/CE fijó un ámbito de aplicación relativamente amplio para la normativa de prevención y control integrados de la contaminación, pero centrado en todo caso, como es lógico, en las instalaciones industriales con mayor potencial contaminante, que desde entonces sólo ha sido objeto de algunas ampliaciones puntuales, la principal, aunque tampoco excesivamente ambiciosa, por medio de la nueva Directiva de emisiones industriales.

Por su parte, la legislación básica estatal se ha limitado siempre, desde un primer momento, a reproducir sin añadidos, aunque con alguna variante sistemática, el ámbito de aplicación exigido por la normativa comunitaria, y a asumir, como es natural, las referidas ampliaciones conforme éstas se han ido produciendo. Así, hoy por hoy, el número de instalaciones industriales en funcionamiento en España sujetas a AAI conforme a las previsiones de la legislación básica asciende a unas 6.400, de las que más de la mitad son instalaciones para la cría intensiva de ganado<sup>18</sup>; una décima parte aproximadamente del total de instalaciones sometidas a este régimen en el conjunto de la Unión Europea<sup>19</sup>.

Pero de la misma manera que la normativa comunitaria en relación con las legislaciones internas de los Estados miembros, la legislación básica no supone a este respecto, conforme a nuestros esquemas de distribución competencial, sino un mínimo común denominador susceptible de mejora, esto es, de ampliación por los desarrollos legislativos autonómicos.

---

<sup>18</sup> Datos obtenidos del Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes -PRTR-España (<http://www.prtr-es.es/>). A 24 de junio de 2018, las cifras exactas eran 6.440 instalaciones en total y, dentro de ellas, 3.375 instalaciones para la cría intensiva de ganado.

<sup>19</sup> No dispongo de datos actualizados al respecto. En 2008, el número total de instalaciones IPPC a escala comunitaria europea era de 47.311.



Pues bien, en un primer momento, ciertas legislaciones autonómicas llevaron a cabo alguna ampliación, en general moderada, del círculo de instalaciones sujetas a AAI. La más audaz a este respecto fue la legislación valenciana (Ley 2/2006), que estableció todo un nutrido y variopinto conjunto de actividades, no exclusivamente de carácter industrial (Anexo II de la Ley), sujetas a una especie de AAI simplificada, con plazos más cortos de tramitación y competencia en manos de los órganos periféricos de la Administración autonómica<sup>20</sup>. La nueva legislación valenciana en la materia (Ley 6/2014) ha desandado el camino, remitiendo tales actividades a la segunda técnica autorizatoria del sistema, la licencia ambiental<sup>21</sup>.

Subsisten, pues, en este momento, muy limitadas ampliaciones autonómicas del ámbito de aplicación de la AAI, por parte sólo de las legislaciones catalana y castellano-leonesa, dentro, pues, de una tónica general de seguimiento en este punto de lo que pueda acontecer en el marco de la legislación básica y en último extremo, como ya nos consta, de la normativa comunitaria europea<sup>22</sup>.

No faltan razones, a mi juicio poderosas, para esta manera de proceder tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas. No es sólo que, en efecto, cualquier ampliación suponga, en línea de principio, someter a las instalaciones situadas en el respectivo ámbito territorial a una normativa más exigente desde el punto de vista sustantivo, es decir, en definitiva, a una desventaja competitiva. Se trata más bien, fundamentalmente, de que cualquier iniciativa unilateral en este terreno (sea por parte del Estado o de una Comunidad Autónoma) carecería del decisivo respaldo por parte de las instituciones comunitarias en cuanto a la fijación y actualización periódica de las MTD y niveles de emisión asociados para las instalaciones de los sectores industriales concernidos, lo que pondría en entredicho la ganancia material de tales ampliaciones, que es lo capital del sistema. Las existentes, escasas como ya se ha dicho, hay que entenderlas posiblemente en clave competencial o procedimental, que no resulta a mi modo de ver especialmente atractiva, sino más bien desfiguradora de la relevancia de esta técnica.

---

<sup>20</sup> Ley valenciana 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental; desarrollada por Decreto 127/2006, de 15 de septiembre.

<sup>21</sup> Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades.

<sup>22</sup> Texto Refundido de la Ley castellano-leonesa de prevención ambiental, aprobado por Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre (anexo II); y Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades (anexo I.2). La ampliación de esta última es en apariencia mucho más ambiciosa, pero se trata de nuevo, como en el caso de la autorización ambiental unificada de la legislación andaluza, de una mera sustantivación de la evaluación de impacto ambiental.

#### 4. COMPETENCIA

Sin necesidad de que lo indicara expresamente, como hace, la legislación básica (art. 3.2 y 17 del Texto Refundido de 2016), la competencia para el otorgamiento de la AAI corresponde naturalmente a las Comunidades Autónomas en tanto que competencia ejecutiva en materia ambiental (art. 149.1.23 CE y concordantes estatutarios), a salvo por supuesto de las competencias estatales implicadas (vertidos en cuencas intercomunitarias y evaluación de impacto ambiental de instalaciones sujetas a autorización sustantiva de competencia del Estado), cuya articulación con la competencia autonómica principal es objeto de regulación, como es lógico, por la legislación básica<sup>23</sup>; y a salvo también de las competencias locales asimismo envueltas en el procedimiento (urbanísticas y ambientales), de las que nos ocuparemos en un apartado posterior.

Lo que no hacen la legislación básica ni sus desarrollos legislativos autonómicos, pudiendo obviamente haberlo hecho, es atribuir en ningún caso la propia competencia principal para el otorgamiento de la AAI (ni las demás funciones ejecutivas asociadas) a los municipios o cualquier otra clase de entidades locales, ni contemplar siquiera expresamente su posibilidad de delegación; siendo, pues, ésta una intervención estrictamente reservada a las Administraciones autonómicas, a diferencia de lo que ocurre con la relativa a otras actividades de menor potencial contaminante.

Ahora bien, la determinación de los concretos órganos o entidades encargados de esta tarea dentro de las respectivas Administraciones autonómicas corresponde lógicamente a las propias Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias en materia de autoorganización.

Pues bien, la tónica general consiste en asignar la competencia para el otorgamiento de la AAI a órganos, de uno u otro nivel según ahora veremos, de las Consejerías o Departamentos con competencias en materia ambiental, con la sola excepción de la Comunidad Autónoma de Aragón, que tiene creado, con éste y otros fines, un ente institucional, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, dependiente por supuesto de la Consejería del ramo<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Arts. 19 y 28 del Texto Refundido de 2016; y arts. 9 y 17 y ss. del Reglamento de 2013.

<sup>24</sup> Creado en 2003 y hoy regulado por la Ley 10/2013, de 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

Otra tendencia general consiste tal vez en localizar la competencia para el otorgamiento de la AAI en los órganos superiores de las correspondientes Consejerías o Departamentos (Consejero o Viceconsejero), aun cuando esta posible regla presenta más excepciones, pues no faltan casos de atribución de la misma a órganos del nivel directivo central (Direcciones Generales), como en la Comunidad Valenciana, La Rioja y Región de Murcia<sup>25</sup>, o incluso periférico (Delegaciones Provinciales o Territoriales), como en Andalucía y, parcialmente, en Castilla y León<sup>26</sup>.

Finalmente, una última línea general consiste en no diferenciar orgánicamente los centros encargados de otorgar, por un lado, la AAI y de llevar a cabo, por otro, la EIA de los proyectos sometidos a aquélla, residenciando ambas funciones en los mismos órganos, con alguna excepción señalada, como es el caso de la Comunidad Valenciana, en la que tradicionalmente se han disociado las dos tareas, asignadas a distintas Direcciones Generales<sup>27</sup>.

## 5. PROCEDIMIENTO

La legislación básica sobre prevención y control integrados de la contaminación (hoy, el Texto Refundido de 2016 y el Reglamento de 2013) regula ya por sí misma con cierto detalle los trámites esenciales del procedimiento de otorgamiento de la AAI, en sus tres fases ideales de iniciación, desarrollo y terminación, de modo que, con el lógico complemento de las normas generales del procedimiento administrativo común y, en su caso, de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (hoy, las Leyes 39 y 40/2015), constituye una regulación en principio autosuficiente de la tramitación de esta clase de procedimiento, no necesitada pues de desarrollo legislativo autonómico, y en realidad apenas susceptible del mismo, aunque sin excluir por entero esta posibilidad, conforme exigen nuestros esquemas de reparto competencial en materia de protección del medio ambiente<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Así, por eje., la Ley riojana 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente (art. 19).

<sup>26</sup> Art. 19 del Texto Refundido de la Ley de prevención ambiental de Castilla y León.

<sup>27</sup> Así, en este momento, dentro de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, la competente para el otorgamiento de la AAI es la Dirección General del Cambio Climático y Calidad Ambiental; y para la realización de las evaluaciones ambientales, la Dirección General de Medio Natural y de Evaluación Ambiental.

<sup>28</sup> Recientemente recordados, con especial hincapié en los temas procedimentales, por la STC 53/2017, de 11 de mayo, sobre la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

No pocas de las Comunidades Autónomas que cuentan con legislación propia en la materia se limitan por ello prácticamente en este punto a efectuar una amplia remisión a la regulación contenida en la legislación básica (por eje., las legislaciones extremeña y riojana<sup>29</sup>).

No obstante, algunas legislaciones autonómicas contienen también a este respecto algunas variantes o añadidos de interés. Posiblemente la más notable es la reducción por parte de la legislación catalana del plazo máximo de tramitación del procedimiento de los nueve meses que hoy prevé la legislación básica (art. 21 del Texto Refundido de 2016) a ocho<sup>30</sup>, lo que desde luego resulta perfectamente legítimo en cuanto no disminuye los estándares de protección de aquélla. En fase de iniciación, la legislación valenciana contempla, con carácter opcional, la posibilidad de acompañar la solicitud de una certificación de suficiencia documental emitida por colegios profesionales u otras corporaciones de Derecho público con las que se haya suscrito el correspondiente convenio, lo que tiene como efecto su admisión automática sin necesidad de evacuar los trámites de consulta previstos en otro caso con el fin de verificar aquélla<sup>31</sup>; posibilidad ciertamente interesante, aunque con un coste añadido evidente. Y en fase de desarrollo, algunas legislaciones autonómicas contemplan la obligación de poner el inicio del procedimiento en conocimiento de los vecinos inmediatos de la proyectada instalación, con el fin de que puedan formular alegaciones o incluso adquirir la condición de interesados (en todo caso voluntarios, no necesarios), al modo de lo previsto en la clásica regulación del RAMINP<sup>32</sup>.

De todos modos, las especialidades más abundantes y destacadas que cabe encontrar en las distintas regulaciones autonómicas del procedimiento de otorgamiento de la AAI guardan relación con el respectivo tratamiento por parte de cada una de ellas de la articulación de esta autorización con otras intervenciones sectoriales, de carácter ambiental o no, cuestión de la que nos ocuparemos en un apartado posterior de este trabajo<sup>33</sup>.

## 6. MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN

<sup>29</sup> Ley extremeña 16/2015 (art. 13) y Ley riojana 6/2017 (art. 19).

<sup>30</sup> Ley catalana 20/2009 (art. 28).

<sup>31</sup> Ley valenciana 6/2014 (arts. 23 y 28).

<sup>32</sup> Así, la Ley aragonesa 11/2014 [art. 55.3 a)] e indirectamente, el Texto Refundido de la Ley castellano-leonesa (art. 17).

<sup>33</sup> Vid., *infra*, apartado 8.

Una vez otorgada la AAI, y construida y puesta en funcionamiento la instalación (o mantenida en funcionamiento si se trataba de una instalación ya existente), la referida autorización ha de ser objeto de revisión periódica, con el fin de actualizar sus condiciones, y puede serlo de revisión anticipada, en atención a la concurrencia de ciertas circunstancias sobrevenidas.

La Directiva originaria no fijó la cadencia de esas revisiones periódicas, que nuestra Ley 16/2002 concretó en ocho años, plazo de vigencia inicial de la AAI y de cada una de sus ulteriores renovaciones (art. 25). Sin embargo, la nueva Directiva de emisiones industriales ha establecido una regulación común mucho más precisa de esa revisión periódica de los “permisos”, vinculándola al ritmo conforme al cual se vayan produciendo, y después revisando, los nuevos instrumentos ideados para lograr una aplicación más uniforme en el conjunto de la Unión Europea de las exigencias sustantivas del sistema, las Decisiones de la Comisión relativas a las Conclusiones sobre las MTD en cada uno de los sectores industriales implicados. Una vez publicada cada una de estas Decisiones, los Estados miembros han de procurar (de oficio) la revisión y actualización de los correspondientes permisos en el plazo máximo de cuatro años, lo que habida cuenta de que tendencialmente aquéllas han de ser objeto de revisión cada ocho años, nos sitúa en un escenario similar al previsto inicialmente por el legislador estatal. La legislación básica vigente reproduce como es lógico con fidelidad las nuevas previsiones comunitarias (art. 26 del Texto Refundido de 2016), que por su carácter uniforme tampoco admiten obviamente ningún margen de desarrollo legislativo autonómico<sup>34</sup>.

Entre las circunstancias sobrevenidas que obligan a una revisión anticipada de la AAI (previstas ya por la normativa comunitaria, y reiteradas por la legislación básica) destacan la realización de “modificaciones sustanciales” de las instalaciones (antes tratado por la legislación básica como un supuesto de nueva autorización) y la introducción de cambios normativos relevantes (como justamente el producido con la transposición de la nueva Directiva de emisiones industriales, que obligó a una actualización sistemática de las autorizaciones).

---

<sup>34</sup> Vid., con más detalle, sobre estas cuestiones, los trabajos ya citados de REVUELTA PÉREZ, I., “La revalorización de las mejores técnicas disponibles en la Directiva de emisiones industriales”; PERNAS GARCÍA, J.J., “La transposición de la Directiva de emisiones industriales y su incidencia en la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación”; y FORTES MARTÍN, A., “Las mejores técnicas disponibles, versión 4.0 (o de la normatividad inmanente a las mejores técnicas disponibles en su nueva condición de *euro-meaning technical regulations*)”.

Pues bien, el concepto jurídico de “modificación sustancial”, definido en forma abierta por la normativa comunitaria (tanto la inicial como la vigente) y en un primer momento también por la legislación básica<sup>35</sup>, había dado lugar a concreciones o cuando menos a aplicaciones dispares por parte de las Comunidades Autónomas<sup>36</sup>, lo que motivó su determinación en unos términos mucho más precisos por la legislación básica actual (art. 14 del Reglamento de 2013), cerrando ahora prácticamente la puerta a cualquier esfuerzo adicional de regulación autonómica.

Todas estas distintas modalidades de revisión (tanto periódicas como anticipadas) se someten ahora, de acuerdo con la legislación básica, a un procedimiento simplificado (arts. 10.3 y 26.5 del Texto Refundido de 2016), que encuentra también en dicha legislación una regulación detallada (arts. 15 y 16 del Reglamento de 2013), ausente al menos en parte con anterioridad, lo que había permitido igualmente ciertos desarrollos autonómicos, ahora decaídos.

La legislación básica sigue, sin embargo, sin contener una regulación específica de las causas de extinción de la AAI, lo que fuerza a resolver esta cuestión conforme a las reglas y principios generales del Derecho administrativo. Queda pues aquí, en principio, un margen de desarrollo, que han aprovechado algunas legislaciones autonómicas, como por ejemplo la valenciana, previendo, entre otros motivos de extinción, la caducidad de la autorización por la falta de puesta en funcionamiento de la instalación en el plazo de cinco años, o la renuncia<sup>37</sup>.

## 7. CONTROL INICIAL Y SUCESIVO

El régimen que estamos estudiando no es sólo de “prevención” (o control preventivo), que se articula justamente a través de la AAI, otorgada sobre proyecto, antes de llevar a cabo la instalación, sino también, como su propio nombre indica (“prevención y control integrados de la contaminación”), de “control” a posteriori, que a su vez presenta dos o incluso tres modalidades: el “control inicial”, una vez terminadas las obras y antes de la puesta en

---

<sup>35</sup> Arts. 2.10 de la Directiva 96/61/CE, y 3.9 de la nueva Directiva de emisiones industriales; y art. 10 de la Ley 16/2002.

<sup>36</sup> A lo que hacía referencia el interesante estudio de CEOE-CEPYME, *Las cargas administrativas soportadas por las empresas españolas: Estudio de la autorización ambiental integrada. Resumen ejecutivo 2011*, elaborado en virtud de un convenio de colaboración con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pp. 55 y ss.

<sup>37</sup> Ley valenciana 6/2014 (arts. 49 y 50).

funcionamiento de la instalación, para comprobar su ajuste al proyecto autorizado; el “control sucesivo”, durante toda la vida de la instalación, para comprobar el cumplimiento de las condiciones autorizadas (inicialmente o en virtud de ulteriores revisiones); y el que cabría denominar “control terminal”, al cierre de la instalación, para vigilar entonces la observancia de las condiciones establecidas también hoy a este respecto en la autorización.

La Directiva 96/61/CE no contenía excesivos detalles acerca de las dos primeras modalidades de control (la tercera se incorpora en realidad con la nueva Directiva de emisiones industriales), como tampoco la legislación básica en su redacción inicial (Ley 16/2002 y Reglamento de 2007), lo que abrió ciertos márgenes para el desarrollo legislativo autonómico, que en efecto explotaron algunas Comunidades Autónomas.

Sin embargo, uno de los ejes centrales de la modificación del sistema llevada a cabo por la nueva Directiva de emisiones industriales consistió precisamente en reforzar su vertiente de “control”, incorporando ahora obligaciones precisas para los Estados miembros en relación con una de las variantes del control sucesivo, la “inspección” de las instalaciones por las autoridades competentes, y añadiendo igualmente, como ya se ha indicado, condiciones en el momento del cierre de las mismas, con sus correlativos controles<sup>38</sup>.

En lógica correspondencia con ello, también se ha incrementado ahora la densidad normativa de la legislación básica vigente a propósito de todas estas cuestiones (Texto Refundido de 2016 y Reglamento de 2013). Para el control inicial parecen imponerse ahora, desde la legislación básica, técnicas no autoritarias (comunicación previa o declaración responsable), bien es cierto que en aplicación de la filosofía de la normativa de servicios, más que de la propia Directiva de emisiones industriales<sup>39</sup>. Y sobre la inspección y el cierre de las instalaciones se reproducen, como es lógico, las previsiones de la nueva normativa comunitaria<sup>40</sup>.

Así pues, el margen para el desarrollo legislativo autonómico se ha estrechado, aunque sin desaparecer por completo. Sobre el control inicial, las legislaciones autonómicas parecen seguir en general los planteamientos de la nueva legislación básica, aunque utilizando fórmulas diversas<sup>41</sup>. Y en relación con la

<sup>38</sup> Arts. 22 y 23 de la Directiva 2010/75/UE.

<sup>39</sup> Art. 12 del Reglamento de 2013.

<sup>40</sup> Arts. 23 y 30 del Texto Refundido de 2016; y 13 y 21 y ss. del Reglamento de 2013.

<sup>41</sup> Así, por eje., declaración responsable, en la legislación valenciana (art. 44 de la Ley 6/2014) y comunicación previa, en la legislación murciana (art. 40 de la Ley 4/2009, en la redacción dada al mismo por la Ley 2/2017, de 13 de febrero).

inspección, además por supuesto de la puesta en práctica de las disposiciones básicas, que como tarea ejecutiva compete indudablemente a las Comunidades Autónomas (elaboración de los planes de inspección y realización de las inspecciones), restan márgenes de desarrollo sobre todo desde el punto de vista organizativo, que algunas Comunidades Autónomas han aprovechado de forma original (Cataluña<sup>42</sup>). Sobre lo que no suelen incidir ya los desarrollos legislativos autonómicos (a diferencia, por ejemplo, de la inicial legislación catalana) es sobre las demás variantes del control sucesivo (deberes de información y evaluaciones periódicas), que quedan remitidas a lo que dispongan las respectivas autorizaciones<sup>43</sup>.

Por último, el capítulo sancionador, que al menos en un sentido amplio también puede ser considerado como una modalidad de control (sucesivo), y que lógicamente nunca ha venido predeterminado con detalle por la normativa comunitaria europea en la materia<sup>44</sup>, sí ha contado siempre desde el principio con una minuciosa regulación por parte de la legislación básica<sup>45</sup>. Las legislaciones de desarrollo autonómicas, que por imperativo constitucional no pueden rebajar los estándares de protección (por ejemplo, reduciendo el importe de las multas), aunque sí incrementarlos (importes superiores), abundan de manera sistemática sobre este apartado, aunque sin especiales singularidades<sup>46</sup>.

## 8. ARTICULACIÓN DE LA AAI CON OTRAS INTERVENCIONES SECTORIALES

Las instalaciones industriales sujetas a AAI han de cumplir por supuesto también con otras normativas sectoriales, sean de carácter asimismo ambiental (como, por ejemplo, la de evaluación de impacto ambiental -EIA, a la que están sometidas si no todas, prácticamente todas ellas) o de otra naturaleza (como, por ejemplo, la normativa urbanística y de ordenación territorial, la de seguridad industrial, y adicionalmente, en su caso, normativas industriales de carácter sustantivo o económico, sanitarias, de ocupación del dominio

---

<sup>42</sup> Me remito en este punto a la ponencia de la Profesora DE LA VARGA PASTOR, A., “Control e inspección en la prevención y control integrados de la contaminación”.

<sup>43</sup> Cfr. arts. 68 y ss. de la Ley catalana 20/2009 vigente, con el art. 44 de la Ley 3/1998 anterior y los arts. 79 y ss. de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 136/1999.

<sup>44</sup> La nueva Directiva 2010/75/UE, de emisiones industriales (art. 79), sí que exige, no obstante, a los Estados miembros establecer un régimen sancionador en la materia, y que las sanciones sean “efectivas, proporcionadas y disuasorias”.

<sup>45</sup> Arts. 31 y ss. de la Ley 16/2002 y hoy del Texto Refundido de 2016.

<sup>46</sup> Vid., por eje., los arts. 86 y ss. de la Ley valenciana 6/2014.



público, etc.). El control preventivo del cumplimiento por la instalación proyectada de todas estas otras regulaciones sectoriales se canaliza igualmente a través de autorizaciones u otras modalidades de intervención, cuyo otorgamiento/ejecución puede ser competencia estatal, autonómica o local, en función de lo dispuesto en cada caso por el bloque de constitucionalidad y la legislación correspondiente, y con las que, de un modo u otro, la AAI debe quedar articulada.

La legislación básica siempre ha contenido algunas reglas de articulación de la AAI con el resto de intervenciones administrativas conexas, pero sin agotar nunca la regulación de esta materia, que es justamente donde ha existido siempre y sigue habiendo todavía un mayor espacio para el desarrollo legislativo autonómico.

Antes de pasar a hablar de estos desarrollos, conviene señalar las reglas básicas a las que han de atenerse, que en la actualidad podrían sintetizarse de la manera siguiente: (1) La EIA debe integrarse dentro del procedimiento de otorgamiento de la AAI (art. 11.4 del Texto Refundido de 2016); (2) También ha de hacerlo, cuando resulte exigible, la intervención en materia de riesgos mayores (art. 11.5); (3) La AAI debe preceder a la autorización sustantiva de competencia estatal a la que, en su caso, esté sometida la instalación (art. 11.2); (4) El informe urbanístico previo, que debe en principio acompañarse a la solicitud de AAI, no excluye la necesidad de obtener después licencia de obras (art. 15 del Texto Refundido de 2016 y art. 7 del Reglamento de 2013); (5) La eventual intervención municipal posterior en materia de actividades (licencia u otra) queda sustancialmente reemplazada por la AAI (arts. 11.2 y 29 del Texto Refundido de 2016); y (6) La AAI no excluye la necesaria obtención, en su caso, del título de ocupación del dominio público pertinente (art. 11.3).

Dicho esto, vamos a ocuparnos a continuación, sin ánimo de exhaustividad, de aquellas cuestiones en las que los desarrollos autonómicos resultan más variados, interesantes o problemáticos, siguiendo este orden: EIA, urbanismo y ordenación territorial, licencia de actividad y otras intervenciones sectoriales.

### **8.1. EIA y AAI**

La evaluación de impacto ambiental (EIA) y la autorización ambiental integrada (AAI) son dos técnicas de prevención asumidas entre nosotros por mediación del Derecho comunitario europeo, pero con orígenes y características diferentes. La EIA tiene su origen, como es bien sabido, en el Derecho norteamericano, mientras que las fuentes de la prevención y control integrados de la contaminación (AAI) son más difusas. La AAI es un típico

acto de naturaleza autorizatoria, es decir, de comprobación reglada del cumplimiento de ciertas condiciones para el ejercicio de una actividad, mientras que la EIA carece, en principio, de naturaleza decisoria, limitándose a suministrar elementos de juicio para la decisión relativa a la aprobación o autorización de proyectos, sin predeterminar de forma absoluta su sentido. Por fin, tanto el ámbito de aplicación como el objeto de conocimiento de la EIA son sustancialmente más amplios que los de la AAI, pero incluyen los de esta última (prácticamente todas las instalaciones sujetas a AAI lo están asimismo a EIA, y desde luego ninguna temática ambiental es ajena a la EIA, tampoco por tanto la propia de la AAI)<sup>47</sup>.

Cuando el legislador comunitario europeo introdujo en 1996 la prevención y control integrados de la contaminación no se planteó en modo alguno, acaso por todas las diferencias señaladas, fusionar ambas técnicas preventivas en relación con las instalaciones industriales sujetas al nuevo régimen, ni estableció una determinada manera de articular los respectivos procedimientos (el de la EIA databa, como es sabido, de 1985), limitándose a exigir (lo que supone ya ciertamente un principio de articulación) que los resultados de la EIA fueran tenidos en cuenta a la hora de otorgar o denegar el “permiso”; sin que las cosas no hayan cambiado a este respecto desde entonces<sup>48</sup>.

Por su parte, el legislador básico, que había apostado claramente desde un principio (Real Decreto legislativo de 1986 y Reglamento de 1988<sup>49</sup>) por la configuración de la EIA como un trámite o conjunto de trámites insertos dentro de otro procedimiento principal (distinción entre órgano ambiental y sustantivo, etc.), el cual, cuando menos residualmente, pero en no pocas ocasiones, venía a ser el de la por entonces vigente licencia de actividades clasificadas<sup>50</sup>, optó también con claridad por integrar aquella ahora dentro del nuevo procedimiento para el otorgamiento de la AAI, que venía a sustituir con ventaja (sobre esto volveremos después) al de la referida licencia, aunque

---

<sup>47</sup> Vid., sobre estas cuestiones, con más detalle, ROSA MORENO, J., “AAI y EIA: un enfoque integrado”, en: AAVV, *Estudios sobre la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2003, pp. 99 y ss.; y mi trabajo “Evaluación de impacto ambiental y autorización ambiental integrada”, en: A. Nogueira López (coord.), *Evaluación de impacto ambiental (evolución normativo jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial)*, Atelier, Barcelona, 2009, pp. 69 y ss.

<sup>48</sup> Art. 9.2 de la Directiva 96/61/CE; y art. 5.3 de la Directiva 2010/75/UE.

<sup>49</sup> Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental; y Reglamento para su ejecución, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre.

<sup>50</sup> Disposición adicional, letra e) del Reglamento aprobado por Real Decreto 1131/1988.

sin prescribir tampoco una forma concreta de integración, dejando justamente en este punto un cierto espacio para el desarrollo legislativo autonómico<sup>51</sup>.

Las legislaciones autonómicas de desarrollo en la materia se han detenido en ocasiones en concretar esa integración procedimental, y lo han hecho en general de manera ortodoxa y respetuosa con la doble legislación básica objeto aquí de combinación (la relativa a la prevención y control integrados de la contaminación y la de evaluación ambiental), distinguiendo también en estos casos, al menos formalmente, entre “órgano sustantivo”, el competente para otorgar la AAI, y “órgano ambiental”, el competente para formular la Declaración de impacto ambiental (DIA), y tratando esta última como un “informe” con identidad propia y previo a la resolución de otorgamiento de aquélla. Un buen ejemplo de esta manera de proceder se encuentra en la legislación valenciana<sup>52</sup>.

La tendencia general, no obstante, de la mayor parte de las legislaciones autonómicas de atribuir ambas competencias al mismo órgano de las Consejerías o Departamentos con responsabilidad en materia ambiental, y la filosofía subyacente a alguna de ellas (en particular, la legislación andaluza) de considerar en todo caso, también en éste, la EIA como el procedimiento “principal” en materia de prevención, está llevando en la práctica, en muchos casos, a desdibujar el planteamiento formal de origen de la legislación básica, poniendo en pie de igualdad los dos “pronunciamientos” (AAI y DIA) o, dicho de otra manera, produciendo *de facto* una fusión entre ambos procedimientos.

Con un planteamiento de las cosas, a mi juicio, excesivamente formalista, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha censurado en al menos dos ocasiones este tipo de prácticas, a saber, que en el caso de instalaciones sujetas a AAI la Declaración de Impacto Ambiental (obviamente favorable) no vea la luz sino hasta la Resolución de otorgamiento de la AAI, como parte integrante de ésta, sin constituir, como a su entender resulta obligado, un pronunciamiento

---

<sup>51</sup> Art. 11.4 de la Ley 16/2002 y hoy del Texto Refundido de 2016 (“Las comunidades autónomas dispondrán lo necesario para incluir las siguientes actuaciones en el procedimiento de otorgamiento y modificación de la autorización ambiental integrada: a) Las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental...”). No hay espacio para la regulación propia, claro está, en el caso de EIA de competencia estatal, en el que se produce una doble integración de la EIA en el procedimiento de otorgamiento de la AAI (autonómica) y de la autorización sustantiva (estatal), que cuenta con un desarrollo preciso en la propia legislación básica (art. 28 del Texto Refundido de 2016 y arts. 17 y ss. del Reglamento de 2013).

<sup>52</sup> Ley 6/2014, de prevención, calidad y control ambiental de actividades (arts. 14, 18, 19 y 32).

previo, objeto de notificación y publicidad independientes<sup>53</sup>. El principal argumento que utiliza esta jurisprudencia es que con tal forma de proceder se pierde la función característica de la EIA (conforme a la normativa comunitaria europea y a la propia legislación básica), que no es otra que la de servir como elemento de juicio relevante antes de tomar la decisión final sobre la aprobación o autorización del proyecto, que en estos casos es la propia AAI.

Como decía, no comparto esta jurisprudencia. El argumento sería aceptable si se refiriera a proyectos cuya aprobación o autorización final depende de consideraciones no ambientales y de carácter discrecional (por eje., la construcción de un tramo de carretera), pero tratándose de instalaciones cuya autorización “sustantiva” es también de naturaleza ambiental (la AAI), convertir la EIA en parte de esa autorización no significa en modo alguno hacerla de menos, sino antes al contrario realzar su importancia.

## 8.2. Urbanismo y ordenación territorial

La AAI es una técnica de intervención de carácter estrictamente ambiental, que no engloba, en principio, los controles preventivos del cumplimiento de otras normativas sectoriales, entre ellas, por lo que ahora importa, las de carácter urbanístico y de ordenación territorial, ni remplaza en consecuencia a la tradicional licencia de obras ni, en su caso, a la autorización excepcional para la construcción de la instalación en suelo no urbanizable.

La legislación básica se ocupó parcialmente desde un principio de la articulación entre AAI y licencia de obras, mediante la exigencia de un “informe urbanístico previo” del Ayuntamiento en cuyo término municipal pretendiera llevarse a cabo la instalación, inspirada en previsiones equivalentes de la vieja regulación del RAMINP, y que la propia legislación básica regulaba ya con suficiencia en cuestión de plazos y efectos (art. 15 de la Ley 16/2002 y hoy del Texto Refundido de 2016). Otros aspectos de esta figura se prestaban, sin embargo, al desarrollo legislativo, que en efecto acometieron algunas Comunidades Autónomas, fundamentalmente en lo relativo al objeto y contenido del informe (así, por eje., con especial detalle, las legislaciones valenciana y aragonesa<sup>54</sup>). Sobre este mismo tema incide ahora también, al

---

<sup>53</sup> SSTs de 9 de julio de 2015 (núm. de recurso 3539/2013) y de 18 de julio de 2017 (núm. de recurso 2324/2016).

<sup>54</sup> Comunidad Valenciana: Ley 6/2014 (art. 22), y antes, el art. 24 del Decreto 127/2006, de desarrollo de la Ley 2/2006; Aragón: Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón (art. 45), no ya tanto el art. 53 de la vigente Ley 11/2014.

menos en un sentido limitativo, la nueva legislación básica (art. 7 del Reglamento de 2013)<sup>55</sup>.

La relación entre dicho informe previo y la ulterior licencia de obras también fue objeto inicialmente de regulación, con carácter básico, por el art. 5 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 16/2002, aprobado Real Decreto 509/2007, creando, de manera a mi juicio equivocada, una vinculación de la licencia al informe en todos los aspectos por él considerados. Afortunadamente, el nuevo Reglamento de 2013 (art. 7) ya no hace referencia a esta vinculación, limitándose a reiterar la independencia entre ambos, es decir, la necesidad de obtener la licencia de obras una vez conseguida la AAI, sin perjuicio de la previa solicitud/emisión del informe, que cumple una función de evitación de largos y costosos procedimientos de autorización ambiental que pudieran resultar inútiles por causas urbanísticas originarias<sup>56</sup>. No obstante, en algunas legislaciones autonómicas no actualizadas quedan reminiscencias de aquella primera regulación estatal<sup>57</sup>.

De lo que nunca, ni antes ni ahora, se ha ocupado la legislación básica es de la articulación de la AAI con la autorización especial, de competencia autonómica, para el emplazamiento de las instalaciones en suelo no urbanizable. Era y sigue siendo, pues, éste un extremo enteramente abierto a los desarrollos legislativos autonómicos, que ofrecen a este respecto soluciones de lo más dispares. Desde su previa obtención como requisito para poder iniciar el procedimiento de otorgamiento de la AAI, que es la opción de la vigente legislación valenciana y, a mi juicio, tal vez la preferible desde el punto de vista práctico<sup>58</sup>, pasando por la integración de la primera en la segunda, con a su vez distintas variantes (sólo procedimental o también sustantiva)<sup>59</sup>, hasta llegar a la precedencia de la AAI respecto de la

---

<sup>55</sup> Todas estas cuestiones son abordadas con detalle en el trabajo de CASADO CASADO, L., Id., “El informe urbanístico en el procedimiento de autorización ambiental integrada: alcance, naturaleza y efectos”, Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. 7, Núm. 2 (2016).

<sup>56</sup> Me he ocupado con detalle de este tema en dos trabajos anteriores: “La relación entre informe urbanístico previo y licencia de obras en el marco de la autorización ambiental integrada”, Anuario Aragonés del Gobierno Local 2016, núm. 8, 2017, pp. 283 y ss.; y *Autorización ambiental integrada y licencias municipales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 71 y ss.

<sup>57</sup> En Andalucía, el art. 17.4 del Decreto 356/2010 (en relación con la autorización ambiental unificada); y en Extremadura, el art. 7.6 del Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental, aprobado por Decreto 81/2011, de 20 de mayo, no derogado por la nueva Ley 16/2015.

<sup>58</sup> Ley 6/2014 (art. 11).

<sup>59</sup> Sólo procedimental, en la anterior legislación valenciana (art. 8 de la Ley 2/2006). Y sustantiva (con inclusión de esta autorización especial en la misma AAI), en las

autorización de ocupación de suelo no urbanizable (Castilla y León<sup>60</sup>), que sería además posiblemente la solución que por defecto cabría extraer de las reglas generales sobre estas cuestiones contenidas en la legislación básica (art. 11.2 del Texto Refundido de 2016).

### 8.3. AAI y licencia municipal de actividad

La licencia municipal de actividades clasificadas fue concebida en su momento como una intervención integral en materia de contaminación (y seguridad) para toda clase de instalaciones industriales y de servicios, aunque con un limitado nivel de exigencia desde un punto de vista sustantivo. Por ésta y otras razones, con el tiempo se fueron superponiendo a ella distintas clases de intervenciones sectoriales más exigentes (en materia de contaminación atmosférica, vertidos, residuos peligrosos, etc.). Cuando se introdujo el enfoque de la prevención y control integrados de la contaminación, cuyo objetivo primordial era remplazar todo este conjunto de intervenciones sectoriales en relación con las instalaciones industriales de mayor potencial contaminante, la suerte de aquella licencia parecía echada: desaparecer y permitir que su poderoso sustituto (la AAI) absorbiera sus cometidos residuales en relación con dichas instalaciones.

El planteamiento de la legislación básica a este respecto fue, sin embargo, un tanto más complejo. Partía ciertamente en principio de la sustitución, previendo expresamente, dentro del procedimiento de otorgamiento de la AAI, la emisión por parte del Ayuntamiento de un informe sobre los aspectos ambientales (no urbanísticos) de su competencia (art. 18 de la Ley 16/2002 y hoy del Texto Refundido de 2016). Pero optaba después por el mantenimiento de la licencia de actividad, si bien en condiciones precarias, esto es, sin procedimiento propio, a los solos efectos de la emisión por el Ayuntamiento de la licencia y con plena vinculación a todos los pronunciamientos incluidos en la AAI (art. 29.1 de la Ley 16/2002). Y por fin dotaba implícitamente a todo este conjunto de previsiones de un marcado carácter dispositivo o supletorio, al permitir que las legislaciones autonómicas de desarrollo pudieran resolver las cuestiones aquí planteadas en unos términos diferentes (art. 29.2 de la Ley 16/2002). La legislación básica vigente mantiene el mismo planteamiento con la sola sustitución del término “licencia” por el más abierto de “intervención administrativa” municipal (art. 29 del Texto Refundido de 2016), a modo de transposición de la Directiva de servicios.

---

legislaciones navarra [art. 12 a) de la Ley Foral 4/2005] y aragonesa [art. 48.1, b).2º de la Ley 11/2014].

<sup>60</sup> Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de 2015 (art. 10.2).

Así las cosas, las Comunidades Autónomas (que, no se olvide, han dejado mayoritariamente sin efecto en sus respectivos territorios, con el permiso del Estado, la vieja reglamentación del RAMINP, sustituida por sus propios sistemas generales de intervención de actividades<sup>61</sup>) fueron tomando en lo que ahora importa decisiones variadas.

Dentro de las que cuentan con desarrollo de la legislación básica en materia de prevención y control integrados de la contaminación, la mayoría (siguiendo el ejemplo de la primera legislación catalana, que como ya sabemos precedió a la legislación básica y había resuelto la cuestión en estos términos<sup>62</sup>) ha ido apostando por la plena sustitución de la licencia de actividad (o cualquier otra forma de intervención municipal no urbanística), es decir, por su supresión en el caso de instalaciones sujetas a AAI. Así, por orden cronológico, La Rioja, Castilla y León, Navarra, la Comunidad Valenciana (a partir de la Ley 2/2006), Aragón, y más tardíamente también Extremadura, Canarias e Islas Baleares.

Dentro de este mismo grupo de Comunidades, tan sólo Andalucía apostó expresamente desde el principio por su mantenimiento<sup>63</sup>, que es obviamente la misma situación en la que se encuentran, en principio, aquellas otras Comunidades que nunca han contado y siguen sin contar con un desarrollo legislativo en la materia (País Vasco, Madrid, Galicia, Castilla-La Mancha y Asturias), a la vista de la ya conocida regla supletoria de legislación básica.

Pero en un momento posterior otras tres Comunidades del primer grupo (de las que cuentan con desarrollo legislativo) se han inclinado también expresamente por mantener o recuperar la licencia municipal de actividad posterior a la AAI, con motivaciones siempre de índole práctica, pero diversas. La Región de Murcia (en dos sucesivas versiones), tal vez por fidelidad a las supuestas “exigencias” de la legislación básica<sup>64</sup>. Cataluña, rectificando su planteamiento inicial, con el fin de derivar las cuestiones de seguridad y, en particular, las de prevención de incendios hacia esa licencia, limitando la AAI a su objeto propio<sup>65</sup>. Y Cantabria, con la a mi juicio más discutible de todas, de dispensar a las autoridades autonómicas (con ocasión

---

<sup>61</sup> Vid., sobre el mantenimiento de la vigencia del RAMINP en algunas Comunidades Autónomas, SANTAMARÍA ARINAS, R., “La ultraactividad del viejo RAMINP frente a los retos de la nueva policía de actividades clasificadas”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 33, 2016, pp. 213 y ss.

<sup>62</sup> La ya citada Ley 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental.

<sup>63</sup> A través de la Ley 7/2007, de gestión integrada de la calidad ambiental.

<sup>64</sup> Ley 4/2009, de protección ambiental integrada, parcialmente modificada por la Ley 2/2017, de 13 de febrero.

<sup>65</sup> A través de la nueva Ley 20/2009, de prevención y control ambiental de las actividades.

del otorgamiento de la AAI) de la necesidad de aplicar las Ordenanzas municipales existentes en materia de ruidos<sup>66</sup>.

Me he ocupado por extenso de todas estas cuestiones en un trabajo anterior<sup>67</sup>. No profundizaré, pues, más en ellas ahora. Baste decir que, siendo a mi juicio indiscutible la legitimidad (aunque no con cualesquier fines) del mantenimiento de la intervención municipal no urbanística ulterior a la AAI, se echa de menos, no obstante, en todas las legislaciones autonómicas que han apostado por esta vía un mayor esfuerzo en resolver todos los problemas prácticos que plantea la coexistencia de ambos tipos de intervención, tampoco despejados por la legislación básica.

#### 8.4. Otras intervenciones

Con lo indicado hasta ahora no se agotan las posibilidades de articulación de la AAI con otras intervenciones sectoriales recayentes sobre el mismo tipo de instalaciones, sea en un sentido de integración dentro del procedimiento de aquélla o de establecimiento de algún otro tipo de relación desde su respectiva independencia. Para todo ello, las Comunidades Autónomas siguen contando con un margen de desarrollo legislativo dentro de las coordenadas generales antes apuntadas establecidas por la legislación básica.

Así, por ejemplo, Andalucía creó en 2011 un control preventivo del “impacto sobre la salud” de cierto tipo de actividades industriales y de servicios, entre ellas, las sujetas a AAI, que se articula a través de un informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Salud a emitir dentro del procedimiento para el otorgamiento de dicha autorización<sup>68</sup>.

Con todo, quizás la legislación autonómica que más atención ha prestado a este tipo de conexiones ha sido siempre la legislación valenciana, tanto en su versión primera como en la hoy vigente. Las intervenciones en materia de industria aparecían tratadas con detalle en aquélla, no tanto por la actual<sup>69</sup>. Y de los eventuales títulos de ocupación del dominio público necesarios en su

---

<sup>66</sup> Reglamento de la Ley 17/2006, de control ambiental integrado, aprobado por Decreto 19/2010, de 18 de marzo.

<sup>67</sup> *Autorización ambiental integrada y licencias municipales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 106 y ss.

<sup>68</sup> Arts. 24 de la Ley 7/2007, en la redacción dada al mismo por la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de salud pública de Andalucía. En realidad, la exigencia no fue efectiva hasta la entrada en vigor del Decreto 169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la evaluación del impacto en la salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>69</sup> Ley 2/2006 (art. 10); y Ley 6/2014 (art. 10).



caso se exige acreditar cuando menos su solicitud para poder iniciar el procedimiento de otorgamiento de la AAI<sup>70</sup>.

## 9. PERSPECTIVAS DE FUTURO

El título del Seminario del que trae causa este pequeño trabajo incluía no sólo el obligado balance del estado de cosas actual a propósito de la temática que nos convocaba, lo que en la parcela que me corresponde he intentado hacer en los apartados anteriores, sino también la invitación a señalar algunas perspectivas de futuro. Pues bien, creo que no resulta arriesgado hacer, muy brevemente, los dos siguientes vaticinios.

Por lo que se refiere estrictamente a la temática abordada en el trabajo, esto es, la de los desarrollos legislativos autonómicos en materia de prevención y control integrados de la contaminación, cabe augurar que éstos se seguirán manteniendo en un papel muy secundario, como el que tienen en la actualidad y se ha intentado mostrar en las páginas anteriores. Los posibles avances en esta materia (extensión de su ámbito de aplicación, régimen sustantivo, etc.) van a seguir dependiendo de la iniciativa de las instituciones comunitarias europeas. No es previsible que el Estado, que se limitará como hasta ahora a recogerlos en su legislación básica, ni las Comunidades Autónomas se planteen asumir a este respecto un liderazgo mayor.

En cambio, y por lo que se refiere a la temática apuntada en la introducción, pero no afrontada con detalle en el trabajo, la de los “nuevos sistemas autonómicos de autorizaciones ambientales”, es decir, los regímenes de intervención aplicables al resto de actividades industriales y de servicios, lo previsible es justamente lo contrario, es decir, que el protagonismo siga correspondiendo a las legislaciones autonómicas, sin recuperación por la legislación básica del espacio en su día abandonado, y que aquéllas continúen evolucionando al calor fundamentalmente de sus respectivas experiencias.

---

<sup>70</sup> Ley 6/2014 (art. 12).

# COMENTARIOS

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez  
Esther Rando Burgos

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de julio de 2018*

**“LA ESTRATEGIA ESTATAL DE INFRAESTRUCTURA VERDE Y DE LA CONECTIVIDAD Y RESTAURACIÓN ECOLÓGICAS: UN NUEVO INSTRUMENTO PARA PROTEGER LA BIODIVERSIDAD” \***

“THE STATE STRATEGY FOR GREEN INFRASTRUCTURE AND ECOLOGICAL CONNECTIVITY AND RESTORATION: A NEW INSTRUMENT TO PROTECT BIODIVERSITY”

**Autor:** Dionisio Fernández de Gatta Sánchez<sup>\*\*</sup>, Profesor Titular de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho. Universidad de Salamanca. Diplomado en Ciencias Ambientales. Miembro del Observatorio de Políticas Ambientales-OPAM.

**Fecha de recepción:** 17/ 05/ 2018

**Fecha de aceptación:** 15/ 06/2018

**Resumen:**

La infraestructura verde constituye un nuevo modelo de gestión del territorio y de los recursos naturales que pretende preservar la biodiversidad para garantizar múltiples beneficios a los seres humanos. Dicho concepto se introduce en la Unión Europea en 2013 y en España en la reforma de 2015 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que prevé la elaboración de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y

---

\* El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación LE004P17 (“Sostenibilidad económica, social y medioambiental e innovación tecnológica: nuevas coordenadas para las políticas públicas en Castilla y León”, 2017-2019), de la Junta de Castilla y León, cuyo investigador principal es el Prof. Tomás Quintana López, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León.

\*\* Agradezco a Fernando Valladares Ros, Paula Gil Hernández y Alicia Forner Sales (CSIC-Museo Nacional de Ciencias Naturales), a Rafael Hidalgo (MAPAMA) y a Fernando Rodríguez López (USAL) la invitación para participar en el interesante proceso de elaboración de las Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

Restauración Ecológicas. El trabajo describe el interesante proceso de elaboración y el documento redactado.

**Abstract:**

The green infrastructure constitutes a new model of territorial management and natural resources that aims to preserve biodiversity to guarantee multiple benefits for human beings. This concept is introduced in the European Union in 2013 and in Spain in the 2015 reform of the Law of Natural Heritage and Biodiversity, which provides for the development of the National Strategy for Green Infrastructure and Ecological Connectivity and Restoration. The work describes the interesting elaboration process and the drafted document.

**Palabras clave:** Infraestructura verde, Biodiversidad, Conservación de la naturaleza, Derecho, España

**Keywords:** Green infrastructure, Biodiversity, Conservation of nature, Law, Spain

**Sumario:**

1. Introducción
2. Antecedentes de la infraestructura verde
3. Las previsiones de referencia sobre la infraestructura verde en la Unión Europea
  - 3.1. El marco europeo de la infraestructura verde
  - 3.2. La Comunicación de la Comisión sobre Infraestructura Verde de 2013
4. El régimen jurídico de la estrategia estatal de infraestructura verde en España
  - 4.1. Distribución constitucional de competencias en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos
  - 4.2. La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007 y su reforma de 2015: la previsión de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas
  - 4.3. El régimen jurídico nacional de los elementos que integran la infraestructura verde
  - 4.4. La Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas
5. Bibliografía

## Summary:

1. Introduction
2. Antecedents of the green infrastructure
3. The reference provisions on the green infrastructure in the European Union
  - 3.1. The European framework of green infrastructure
  - 3.2. The Communication of the Commission on Green Infrastructure of 2013
4. The legal regime of the state strategy for green infrastructure in Spain
  - 4.1. Constitutional distribution of competencies in environmental matters and protected natural spaces
  - 4.2. The Law of the Natural Heritage and Biodiversity of 2007 and its 2015 reform: the forecast of the National Strategy for Green Infrastructure and Ecological Connectivity and Restoration
  - 4.3. The national legal regime of the elements that make up the green infrastructure
  - 4.4. The National Strategy for Green Infrastructure and Ecological Connectivity and Restoration
5. Bibliography

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, ha surgido un nuevo concepto en el ámbito de la protección de la naturaleza y la biodiversidad, que es el de “*infraestructura verde*”<sup>1</sup>. A pesar de que pueda mantenerse que el concepto no es totalmente novedoso, pues hay algunos antecedentes, debe resaltarse que ahora sí tiene un contenido jurídicamente establecido, y una regulación parcialmente específica.

En efecto, la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE del 22)<sup>2</sup>, incorpora al Ordenamiento jurídico español el concepto de

---

<sup>1</sup> ROUSE, D. C., and BUNSTER-OSSA, I. F., “Green Infrastructure: A Landscape Approach”, *American Planning Association-Planning Advisory Service-Report Number 571*, Chicago (Illinois, USA), 2013.

<sup>2</sup> La legislación aplicable puede verse en la completa obra del BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Código de Naturaleza y Biodiversidad*, Madrid, 2018

“*infraestructura verde*”, y más específicamente introduce un nuevo Capítulo III, con un nuevo artículo 15, en el Título I, relativo a la “Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas”, cuyo objetivo, contenido y elaboración establece.

Inmediatamente, ha de señalarse que la asunción de este concepto de “*infraestructura verde*” y la consiguiente previsión de la Estrategia nacional derivan directamente de la Política Ambiental de la Unión Europea<sup>3</sup>, concretamente de la Comunicación de la Comisión de 2013 relativa a “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa” [COM (2013) 249 final, Bruselas, 6.5.2013]<sup>4</sup>, que, sin perjuicio de lo que añadiremos más adelante, la concibe como la red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos que, además, incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos; y en los espacios terrestres la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos.

## 2. ANTECEDENTES DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE

El concepto de infraestructura verde y la propia Estrategia son novedosos en sí mismos, en particular debido a la concepción integrada de los bienes naturales que se incluyen en su contenido, a su relación mutua en red y a los

---

[[http://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=145\\_Codigo\\_de\\_Naturaleza\\_y\\_Biodiversidad&modo=1](http://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=145_Codigo_de_Naturaleza_y_Biodiversidad&modo=1)] (Todos los enlaces electrónicos de este trabajo se han revisado en mayo de 2018).

<sup>3</sup> En general, ver BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho Ambiental*, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2014; ESTEVE PARDO, J., *Derecho del Medio Ambiente*, 4ª ed., Ed. M. Pons, Madrid, 2017; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 6ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2017; LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J. C., *Administración y Legislación Ambiental*, 9ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2016; LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), LAGO CANDEIRA, A., y LÓPEZ ÁLVAREZ, L. F., *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Centro de Estudios Financieros (CEF), Madrid, 2014, y ORTEGA ÁLVAREZ, L., y ALONSO GARCÍA, C. (Dir.), y otros, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

<sup>4</sup> Ver el enlace: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0008.03/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0008.03/DOC_1&format=PDF)

Sobre la misma, ver AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, *Infraestructura Verde: una vida mejor mediante soluciones naturales*, Copenhague (Dinamarca), 2015 [<http://www.eea.europa.eu/es/articles/infraestructura-verde-una-vida-mejor>], y EUROPEAN COMMISSION, *The Multifunctionality of Green Infrastructure*, Science for Environment Policy, In-Depth Report, march 2012 [[http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green\\_Infrastructure.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green_Infrastructure.pdf)].

beneficios que aportan; pero aisladamente algunos elementos pueden vislumbrarse en el pasado<sup>5</sup>.

Así, en el ámbito del Consejo de Europa, el Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa de 1979<sup>6</sup> ya obligaba a los Estados-partes a que tuvieran en cuenta, en sus políticas de planificación y de desarrollo, los requisitos que exige la conservación de las zonas protegidas, con el fin de evitar o reducir en la medida de lo posible cualquier deterioro de dichas zonas, con especial atención a las rutas de migración de las especies y cuando los hábitat naturales estén situados en regiones que se extiendan a la otra parte de las fronteras.

Igualmente, el Convenio Europeo del Paisaje de 2000<sup>7</sup> señala que el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo, y entiende por “*gestión de los paisajes*” las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales; por lo que, entre las medidas generales anunciadas, se prevé que las Partes del Convenio han de integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística, así como en las relativas a las de carácter cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el mismo.

---

<sup>5</sup> En general, ver LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Ed. Real Colegio de España de Bolonia, Zaragoza, 1980; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen jurídico de la utilización y uso de los espacios naturales protegidos: aspectos internacionales, comunitarios e internos”, *Noticias de la Unión Europea*, n° 179/1999, págs. 51-70; LASAGABASTER HERRARTE, I. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental. Parte Especial I. Espacios Naturales, Flora y Fauna, Montes, Paisaje*, 2ª ed., Ed-LETE, Bilbao, 2010, y, más específicamente, GARCÍA URETA, A., *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, Ed. Iustel, Madrid, 2010, y ALLI TURRILLAS, J.-C., *La protección de la Biodiversidad. Estudio jurídico de los sistemas para la salvaguardia de las especies naturales y sus ecosistemas*, Ed. Dykinson, Madrid, 2016.

<sup>6</sup> Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979 (Instrumento de ratificación del Reino de España de 13 de mayo de 1986, BOE de 1 de octubre de 1986) [<http://www.boe.es/boe/dias/1986/10/01/pdfs/A33547-33555.pdf>].

<sup>7</sup> Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000 (Instrumento de ratificación del Reino de España de 6 de noviembre de 2007, BOE de 5 de febrero de 2008) [<http://www.boe.es/boe/dias/2008/02/05/pdfs/A06259-06263.pdf>].

La Unión Europea, sin base directa aún en los Tratados de las Comunidades Europeas de entonces, pero teniendo en cuenta los Programas Ambientales, inicia su política de protección de espacios y de especies naturales al regular las aves silvestres, mediante la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de Abril de 1979, sobre Conservación de las Aves Silvestres (DOCE L 103, 25.4.1979), modificada posteriormente en varias ocasiones, y actualmente sustituida por la Directiva 2009/147/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009 relativa a la Conservación de las Aves Silvestres (DOUE L 20, 26.1.2010)<sup>8</sup>.

La Directiva tiene por objeto “*la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados Miembros*” (art. 1); por lo que, su art. 2 obliga a los Estados Miembros a mantener o adaptar las especies de aves que señala en un nivel que corresponda a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, “*habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas*”. Para conseguirlo, los mismos Estados deben preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para las especies señaladas (art.3-1º), para lo que crearán zonas de protección, mantenidas y ordenadas con criterios (“*imperativos*”, dice) ecológicos, restablecimiento de biotopos destruidos y desarrollo de otros nuevos (art. 3-2º).

Años después, el interés de la Comunidad Económica Europea por el medio ambiente y los espacios naturales se plasmará al máximo nivel jurídico en el Acta Única Europea<sup>9</sup>, al introducir un nuevo Título VII, sobre “Medio Ambiente”, en el Tratado de la Comunidad Económica Europea, e incluir, entre los objetivos de esta nueva Política Ambiental Comunitaria, el relativo a “*garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales*”. Posteriormente, los Tratados europeos se modificarán varias veces, pero este objetivo permanecerá hasta el vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 2007<sup>10</sup>, que lo reafirma.

La norma más importante de la Unión Europea en esta materia sin duda es la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de Mayo de 1992, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres

---

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0147&from=es>

<sup>9</sup> Acta Única Europea, firmada el 17 y el 28 de febrero de 1986 (DOCE L 169, 29.6.1987) [[http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0005.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0005.02/DOC_1&format=PDF)].

<sup>10</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 2007 (versión consolidada publicada en DOUE C 202, 7.6.2016) [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>]



(DOCE L 206, 22.7.1992), modificada posteriormente<sup>11</sup>, que constituye un paso cualitativo muy importante en la política de conservación de la naturaleza al nivel comunitario.

La Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, siendo su finalidad mantener y restablecer, en un estado de conservación favorable, dichos hábitats naturales y las especies de fauna y flora silvestres de interés comunitario; si bien, las medidas que se adopten conforme a la misma tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales (art.2). En materia de conservación de los hábitats naturales y de especies, el eje central de la Directiva (y, sin duda, de la política sobre la naturaleza de la Unión Europea) lo constituye la Red “Natura 2000”, que se define como la red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación (art. 3-1º), y que se integra por lugares con tipos de hábitats naturales y hábitats de especies y ZEPAS, los cuales se determinan, basándose en los criterios fijados en la propia Directiva, en una relación entre los Estados Miembros (teniendo en cuenta, éstos, sus entidades infraestatales) y la Comisión, que aprueba la lista de tales espacios (arts. 4, 5 y Anexos). Además, en las zonas especiales de conservación, los Estados Miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán adecuados planes de gestión (específicos para estos lugares o integrados en otros) y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los hábitats naturales y de las especies señaladas en los Anexos.

En relación con los posibles antecedentes en España del concepto de infraestructura verde, naturalmente por la novedad del mismo, no aparece en los textos legislativos históricos, aunque algún matiz integrador de la concepción es visible ya en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos (BOE del 5)<sup>12</sup>, al establecer que la declaración de un

<sup>11</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1526235292879&uri=CELEX:01992L0043-20130701> . Sobre la misma ver GARCÍA URETA, A. (Coord.), y otros, *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: balance de 20 años*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012.

<sup>12</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/1975/05/05/pdfs/A09419-09421.pdf> . Sobre esta Ley, ver FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Parques nacionales y protección de la naturaleza”, *Revista Española de Derecho Administrativo-REDA*, nº 5/1975, pp. 215-223; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los parques nacionales”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 6/1975, pp. 343-364; LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, op. cit., y MARTÍN MATEO, R., y DÍEZ SÁNCHEZ, J., *Tratado de Derecho Ambiental. Volumen III. Recursos Naturales*, Ed. Trivium, Madrid, 1997.

espacio natural protegido no excluye la posibilidad de que en determinadas áreas del mismo se constituyan otros núcleos de protección, siempre que los mismos adopten alguna de las modalidades definidas en la propia Ley, y al prever diversas figuras de espacios protegidos, también con distintas finalidades, pero compatibles. Además, puede citarse la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana (BOE de 12 de enero de 1979)<sup>13</sup>, que ya crea zonas de protección colindantes con el mismo.

Con la Constitución Española ya en vigor, se aprobó la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (BOE del 28)<sup>14</sup>, que, junto a algunas novedades en relación con las figuras de espacios a proteger, regula los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, en cuyo contenido deben resaltarse la formulación de criterios orientadores para políticas sectoriales y la previsión de una importante medida como es la regulación de zonas periféricas de protección, destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior; siendo posible la determinación de limitaciones en la ley de creación concreta.

### 3. LAS PREVISIONES DE REFERENCIA SOBRE LA INFRAESTRUCTURA VERDE EN LA UNIÓN EUROPEA

#### 3.1. El marco europeo de la infraestructura verde

La Política Ambiental de la Unión Europea<sup>15</sup>, en la que naturalmente se integra la filosofía, y el propio concepto, de la infraestructura verde, se basa no

<sup>13</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/1979/01/12/pdfs/A00813-00815.pdf>

<sup>14</sup> <http://www.boe.es/boe/dias/1989/03/28/pdfs/A08262-08269.pdf>. En relación con esta Ley, y su importancia, ver MARTÍN MATEO, R., y Díez SÁNCHEZ, J., *Tratado de Derecho Ambiental. Volumen III. Recursos Naturales*, op. cit.; JIMÉNEZ JAÉN, A., *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2000; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “El régimen jurídico de la utilización y uso de los espacios naturales protegidos: aspectos internacionales, comunitarios e internos”, op. cit.; GARCÍA URETA, A., *Espacios naturales protegidos*, Ed. IVAP, Oñate (Guipúzcoa), 1999; MULERO MENDIGORRI, A., *La protección de espacios naturales en España*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2002; DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F., “Los Espacios Naturales Protegidos”, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, y LASAGABASTER HERRARTE, I. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental. Parte Especial I. Espacios Naturales, Flora y Fauna, Montes, Paisaje*, obra citada.

La evolución de la legislación conservacionista española se analiza con detalle por LÓPEZ RAMÓN, F., “De los parques nacionales a la conservación de la biodiversidad”, *Revista de Administración Pública*, nº 200/2016, pp. 213-230.

<sup>15</sup> Además de las obras generales citadas en las notas anteriores, sobre la Política Ambiental de la Unión Europea, ver PAREJO ALFONSO, A., KRÄMER, L., y otros, *Derecho*

sólo en los importantes logros de cuarenta años de política medioambiental de la Unión, sino también en el VII Programa Ambiental 2014-2020<sup>16</sup> y en una serie de iniciativas estratégicas en esta materia y en otras relacionados que tratan de preparar, sin catastrofismos, la economía y la sociedad para un panorama no muy halagüeño, apostando claramente, y con tintes revolucionarios, por una economía baja en emisiones de carbono y con un modelo energético distinto, y con previsiones muy importantes en materia de recursos, energía y energías renovables, biodiversidad, eco-innovación o transportes.

Sobre la base de la importante Estrategia Europa 2020<sup>17</sup>, y en particular del eje que se propone dedicado al crecimiento sostenible, al incluir la promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, y que sea más verde y competitiva, la Comisión adoptó en 2011 la Comunicación “Una Europa que utilice eficazmente los recursos-Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020” [COM (2011) 21 final, Bruselas, 26.1.2011]<sup>18</sup>, que destaca la trascendencia de los recursos naturales para la economía europea (y mundial) y para nuestra calidad de vida, y que los mismos sufren una presión cada vez mayor, por lo que estima que la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos será fundamental para el futuro, y que, para avanzar en este objetivo, se precisa una visión a largo plazo, que se presentará en una serie de Hojas de Ruta coordinadas para esbozar la economía que necesita la Unión Europea hacia 2050, garantizando que todas las políticas pertinentes tengan en

---

*Medioambiental de la Unión Europea*, Ed. McGraw Hill, Madrid, 1996; PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, y, entre otros, los capítulos sobre la Unión Europea redactados por FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., en LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.), y otros, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017*, Ed. CIEDA-Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)-Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006 a 2017. Más específicamente, ver GARCÍA URETA, A., *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, obra citada.

<sup>16</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Nueva etapa en la Política Ambiental de la Unión Europea: el Séptimo Programa (2013-2020)”, *Actualidad Administrativa*, nº 3, marzo, 2013, pp. 4 y ss.; “El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 41-42/2013, pp. 71-121, y “El VII Programa Ambiental de la Unión Europea (2013-2020), publicado el 28 de diciembre de 2013: una nueva visión medioambiental del futuro”, *La Ley-Unión Europea (Grupo Wolters Kluwer)*, nº 12, febrero, 2014, pp. 32-45.

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, COM (2010) 2020 final, Bruselas, 3.3.2010 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&qid=1526235999600&from=ES>]; aprobada formalmente por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010.

<sup>18</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0021&qid=1526236186723&from=ES>

cuenta la eficiencia de los recursos de forma equilibrada, ofreciendo un marco de medidas en varios ámbitos, como el cambio climático, la energía, el transporte, la industria, las materias primas, la agricultura y la pesca, la biodiversidad y el desarrollo regional.

En esta misma línea, la Comunicación de la Comisión “Contribución de la política regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020” [COM (2011) 17 final, Bruselas, 26.1.2011]<sup>19</sup>, señala expresamente, en la parte relativa a la línea de actuación “*Servicios ecosistémicos: preservar y maximizar el potencial del entorno natural*”, que “[l]as autoridades de gestión deberían dar prioridad a las *infraestructuras verdes*”, y más específicamente velar por que el impacto en las zonas naturales y la utilización del suelo sean objeto de un análisis profundo al evaluar todos los proyectos infraestructurales, y que debería reforzarse el uso de instrumentos apropiados, como la gestión integrada de las costas y cuencas fluviales, particularmente cuando puedan verse afectadas zonas incluidas en Natura 2000<sup>20</sup>.

En esta materia, la “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural” [COM (2011) 244 final, Bruselas, 3.5.2011]<sup>21</sup>, pretendiendo invertir la tendencia de pérdida de biodiversidad y acelerar los esfuerzos hacia una economía ecológica capaz de utilizar eficientemente sus recursos, y, reafirmadas las múltiples ventajas de valorar la riqueza natural, plantea un marco de actuación sobre la base de medidas de conservación y restauración de la naturaleza, mantenimiento y mejora de los ecosistemas y sus servicios, sostenibilidad de la agricultura, la silvicultura y la

---

<sup>19</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0017&qid=1526236346274&from=ES>

<sup>20</sup> AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY), “Green Infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems”, *EEA Technical Report*, n° 18/2011, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011 [<http://www.eea.europa.eu/publications/green-infrastructure-and-territorial-cohesion>] y “Spatial analysis of green infrastructure in Europe”, *EEA Technical Report*, n° 2/2014, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014 [<http://www.eea.europa.eu/publications/spatial-analysis-of-green-infrastructure>].

<sup>21</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&qid=1526236436800&from=ES> . Sobre esta materia, es de interés el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “La política de biodiversidad de la UE”, aprobado el 21 de septiembre de 2016 [[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.487.01.0014.01.SPA&toc=OJ:C:2016:487:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.487.01.0014.01.SPA&toc=OJ:C:2016:487:TOC)], que considera clave proporcionar un marco metodológico y un instrumento financiero para las redes transeuropeas de biodiversidad, y su aplicación a escala tanto grande como pequeña, p. ej., en los paisajes agrícolas (punto 4.8).

pesca, la lucha contra las especies exóticas invasoras, cumplir los objetivos asumidos a nivel internacional y contribución de otras políticas. Dado que en la UE se han degradado los ecosistemas, así como los servicios que prestan, en gran parte por efecto de la fragmentación del suelo (aproximadamente el 30% del territorio registra un grado de fragmentación entre moderado y muy alto), su objetivo 2 se refiere al mantenimiento y mejora de los servicios ecosistémicos y la restauración de ecosistemas degradados (en un 15% para 2020) mediante la incorporación de infraestructura verde a la ordenación territorial, lo que contribuirá a hacer sostenible el crecimiento de la UE, así como a la mitigación y adaptación al cambio climático, fomentando la cohesión económica, territorial y social y protegiendo el patrimonio cultural de la Unión Europea. Más concretamente, se prevé que la Comisión redactará una estrategia en materia de infraestructura verde antes de que concluya 2012, a fin de fomentar su despliegue en las zonas urbanas y rurales, incluyendo el uso de incentivos para fomentar una inversión temprana en proyectos de infraestructura verde y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos (p. ej., mediante un uso más selectivo de los flujos de financiación europea y las colaboraciones público-privadas).

En sus conclusiones relativas a la Estrategia anterior, el Consejo de Medio Ambiente de junio de 2011 subraya la importancia de la infraestructura verde, como una contribución a la integración de las consideraciones sobre la biodiversidad en las demás políticas de la UE, y acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de desarrollar una estrategia en materia de infraestructura verde para 2012.

De acuerdo con los textos anteriores, se presentó la “Hoja de Ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos” de 2011<sup>22</sup>, cuyo objetivo es que la economía de la UE haya crecido en 2050 de manera respetuosa con las restricciones de recursos y con los límites del planeta, y en la que todos los recursos se gestionen de manera sostenible; y entre los ejes de la misma se incluye el relativo al capital natural y servicios ecosistémicos, al entender que de ellos depende la prosperidad económica y el bienestar, previendo acciones para valorarlos adecuadamente y sobre biodiversidad, minerales y metales, agua, aire, tierra y suelos y recursos marinos.

---

<sup>22</sup> Comunicación de la Comisión “Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos”, COM (2011) 571 final, Bruselas, 20.9.2011 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0571&qid=1526236541790&from=ES>]; que fue objeto de las Conclusiones del Consejo ECOFIN de 21 de febrero de 2012 (Consejo de la Unión Europea, doc. 6811/12, Bruselas, 23.2.2012) [<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6811-2012-INIT/es/pdf>].

En esta misma línea de actuación, el VII Programa Ambiental de la Unión Europea 2014-2020<sup>23</sup>, ya citado, incluye como objetivo prioritario n° 1 proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión, poniendo de manifiesto los problemas de la biodiversidad en la UE y la fragmentación del suelo y recordando lo acordado en la Estrategia sobre Biodiversidad, en base a la cual, señala que las medidas para restaurar al menos el 15 % de los ecosistemas degradados en la Unión y ampliar la utilización de la infraestructura verde (instrumento que permite generar beneficios ecológicos, económicos y sociales a través de soluciones naturales, incorporando espacios verdes, ecosistemas acuáticos y otras características físicas en las zonas terrestres y marinas) contribuirán a paliar la fragmentación del terreno, y que tal acción, en combinación con la plena aplicación de las Directivas de Aves y Hábitats, y respaldada por los marcos de acción prioritaria, mejorará el capital natural y reforzará la resiliencia de los ecosistemas, y pueden ofrecer opciones rentables en cuanto a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a ese fenómeno, así como a la gestión del riesgo de catástrofes.

### 3.2. La Comunicación de la Comisión sobre Infraestructura Verde de 2013

La Comisión aprobó en 2013 la Comunicación sobre “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”<sup>24</sup>, que responde a lo previsto en la

<sup>23</sup> Decisión n° 1386/2013/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” (DOUE L 354, 28.12.2013) [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&qid=1526236622370&from=ES>].

<sup>24</sup> Comunicación de la Comisión sobre “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa”, COM (2013) 249 final, Bruselas, 6.5.2013, citada, y Commission Staff Working Document “Technical information on Green Infrastructure (GI)”, SWD (2013) 155 final, Brussels, 6.5.2013 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0155&qid=1526237092366&from=ES>].

En general, ver AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY), *Infraestructura Verde: una vida mejor mediante soluciones naturales*, Copenhague (Dinamarca), 2015 [<http://www.eea.europa.eu/es/articles/infraestructura-verde-una-vida-mejor>]; COMISIÓN EUROPEA, *Construir una infraestructura verde para Europa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014 [<http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/GI-Brochure-210x210-ES-web.pdf>];

MAZZA L., BENNETT G., DE NOCKER L., GANTJOLER S., LOSARCOS L., MARGERISON C., KAPHENGST T., MCCONVILLE A., RAYMENT M., ten BRINK P., TUCKER G., VAN DIGGELEN R., *Green Infrastructure Implementation and Efficiency* (Final report for the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2010/0059), Institute for European Environmental Policy, Brussels and London, 2011, y SÁNCHEZ BRAVO, Á. A., “Infraestructura verde en la Unión Europea: una apuesta por la biodiversidad”, en SÁNCHEZ BRAVO, Á. A., y GABARDO, E. (ed.

Estrategia sobre Biodiversidad y en las Hojas de Ruta de 2011 que sirvieron de base al VII Programa Ambiental, y que conecta, aunque sea anterior, con el objetivo n° 1 de este último.

La Comunicación define la “*infraestructura verde*” como una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos, que incorpora espacios verdes, o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos, y otros elementos físicos de espacios terrestres, incluidas las zonas costeras, y marinos, y, en los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos. La infraestructura verde es importante porque es una herramienta de eficacia probada que aporta beneficios ecológicos, económicos y sociales mediante soluciones naturales, pues nos ayuda a comprender el valor de los beneficios que la naturaleza proporciona a la sociedad humana y a movilizar inversiones para sostenerlos y reforzarlos; asimismo contribuye a evitar la dependencia de infraestructuras cuya construcción es costosa, y puede contribuir de manera significativa a la aplicación efectiva de todas las Políticas cuando algunos o todos los objetivos deseados pueden conseguirse, parcial o totalmente, mediante soluciones basadas en la naturaleza.

Posteriormente, la Comisión Europea ha sintetizado el concepto de “*infraestructura verde*” al definirla como una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos, y que, al tratarse de una estructura espacial que genera beneficios de la naturaleza a las personas, la infraestructura verde tiene como objetivo mejorar la capacidad de la naturaleza para facilitar bienes y servicios ecosistémicos múltiples y valiosos, tales como agua o aire limpios<sup>25</sup>.

Precisando un poco más, los elementos de la infraestructura verde son diversos, específicos de cada sitio o lugar y muy dependientes de la escala. Así, en la escala local, entre otros, se prevén los parques, jardines, tejados verdes, estanques, arroyos, bosques, setos, prados, sitios contaminados que hayan sido restaurados y dunas de arena costeras, al permitir múltiples servicios ecosistémicos; además, como elementos de conexión se incluyen puentes

---

lit.), y otros, *Estudios sobre desarrollo socioambiental*, Ed. Punto Rojo, Sevilla, 2015, págs. 99-115.

<sup>25</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Construir una infraestructura verde en Europa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014, p. 7.

verdes y escaleras de peces. A escala regional o nacional, se incluirían las grandes áreas naturales protegidas, grandes lagos, cuencas hidrográficas, bosques de alto valor natural, pastos extensivos, zonas agrícolas de baja intensidad, y sistemas de dunas y lagunas costeras, entre otros. Finalmente, a escala de la Unión Europea, se incluyen, como ejemplos, las cuencas hidrográficas internacionales, los bosques y las cordilleras<sup>26</sup>.

Dado que la infraestructura verde puede contribuir de manera significativa a la consecución de muchos de los objetivos políticos clave de la Unión Europea, la Comisión considera que la mejor manera de promover el desarrollo de la infraestructura verde es crear un marco favorable para fomentar y facilitar la realización de proyectos de infraestructura verde en el marco de los instrumentos jurídicos, políticos y financieros existentes.

En efecto, inmediatamente, la Comunicación repasa su contribución a las políticas de la UE, concretamente a la política regional (destacando la previsión de inversiones del FEDER y del Fondo de Cohesión en la misma, y su especial importancia en los entornos urbanos, y para conectarlos con zonas rurales), a la política relativa al cambio climático y a la gestión de catástrofes (en particular, subrayando los enfoques ecosistémicos, su previsión en la Estrategia de la UE de adaptación al cambio climático de 2013<sup>27</sup>, su importante uso en relación con la limitación de emisiones de gases de efecto invernadero, su contribución a la lucha contra las catástrofes naturales, especialmente las inundaciones o sobre su contribución a la eficiencia energética de los edificios) y a la de protección, conservación y mejora del capital natural (principalmente en relación con la tierra y el suelo, el agua y la conservación de la naturaleza).

A continuación, se plantea el desarrollo de una estrategia de la UE sobre infraestructura verde ya que:

\*la escala europea es la adecuada, pues, para optimizar su funcionamiento y maximizar los beneficios, los trabajos desarrollados a diferentes escalas (local, regional, nacional y europea) deben estar interconectados y ser interdependientes, lo que significa que los beneficios aumentan considerablemente cuando se consigue un grado mínimo de coherencia entre las diversas escalas;

---

<sup>26</sup> Commission Staff Working Document “Technical information on Green Infrastructure (GI)”, SWD (2013) 0155 final, Brussels, 6.5.2013, citado, p. 3.

<sup>27</sup> Comunicación de la Comisión sobre la “Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE”, COM (2013) 216 final, Bruselas, 16.4.2013 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216&qid=1458131717918&from=ES>



\*es necesario integrarla en las restantes Políticas de la Unión, pues la infraestructura verde puede contribuir de manera significativa, como se ha señalado, a los ámbitos del desarrollo regional, cambio climático, gestión del riesgo de catástrofes, agricultura/silvicultura y medio ambiente, y, aunque en la mayoría de los casos la contribución de la infraestructura verde ya está reconocida, lo que se necesita ahora es garantizar que pase a ser un elemento normalizado de la ordenación del territorio y del desarrollo territorial y que se integre plenamente en la aplicación de esas políticas;

\*se considera fundamental disponer de datos coherentes y fiables para su despliegue eficaz;

\*es preciso intensificar la investigación para comprender mejor la relación entre biodiversidad (especies/hábitats) y estado de los ecosistemas (vitalidad, resiliencia y productividad), así como entre el estado de los ecosistemas y su capacidad para prestar servicios ecosistémicos, también sería sumamente útil comprender mejor el valor de los servicios ecosistémicos, en particular los beneficios desde el punto de vista social, sanitario y de seguridad/resiliencia de las soluciones de infraestructura verde para reforzar el desarrollo de la infraestructura verde en el futuro, y deben fomentarse asimismo las inversiones en investigación aplicada a fin de ensayar y aplicar soluciones innovadoras de infraestructura verde, y se reforzará el potencial su potencial para obtener soluciones rentables mediante el desarrollo de tecnologías y procesos adecuados, en particular en relación con el transporte, la energía, la agricultura y el diseño y funcionamiento de nuestras ciudades, así como mediante el impulso a la bioeconomía (resaltando que en las ciudades los edificios “inteligentes” y eficientes en el uso de los recursos, que incorporen elementos ecológicos como tejados y paredes verdes, así como nuevos materiales, pueden generar beneficios ambientales, sociales y sanitarios);

\*la integración de la infraestructura verde en la aplicación de las políticas de los sectores clave garantizaría el apoyo de los mecanismos de financiación asociados, y la asistencia técnica, para promover el despliegue de este tipo de infraestructura en toda la UE, debiendo implicarse asimismo el sector privado en relación con esas inversiones; y

\*pueden desarrollarse ejes prioritarios transeuropeos para la infraestructura verde en la UE, sobre la base de las cadenas montañosas, las cuencas hidrográficas o los grandes bosques europeos, como ejemplos transfronterizos y transnacionales, pues generarían beneficios importantes, al garantizar la resiliencia y vitalidad de algunos de los ecosistemas más representativos de

Europa, con las consiguientes ventajas sociales y económicas, y servirían de ejemplo para otras acciones a menor escala geográfica.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión propone una Estrategia de la Unión para promover la infraestructura verde, que debería revestir la forma de un marco que permita combinar señales políticas y medidas científicas o técnicas, considerando que, en el estadio actual, la misma podría aplicarse en el contexto de la legislación, los instrumentos políticos y los mecanismos de financiación existentes.

La Estrategia debería incluir los siguientes elementos:

\*Fomento de la infraestructura verde en los principales ámbitos políticos, que son las Políticas regional o de cohesión, climática y ambiental, de gestión del riesgo de catástrofes, de salud y protección de los consumidores y la política agrícola común, incluidos sus mecanismos de financiación asociados; comprometiéndose a elaborar unas orientaciones técnicas, a dar a conocer la misma entre los grupos interesados, promover las mejores prácticas, incluido el desarrollo de una plataforma informática, y se estudiará el modo de financiar la innovación relacionada con la misma y de su inclusión en la Política de redes transeuropeas de transportes, a través del modelo de los corredores.

\*Mejora de la información, refuerzo de la base de conocimientos y fomento de la innovación, comprometiéndose la Comisión a revisar el alcance y la calidad de los datos técnicos y espaciales que están a disposición de los responsables políticos en relación con el despliegue de la infraestructura verde, considerando asimismo cómo pueden mejorarse las disposiciones vigentes que regulan la generación, el análisis y la difusión de esta información, e incluyendo la evaluación de la necesidad y las posibilidades de apoyar desde un punto de vista metodológico la labor de cartografiado y evaluación en curso, mejorar la base de conocimientos y desarrollar y fomentar tecnologías innovadoras, así como enfoques para facilitar el desarrollo de la infraestructura verde, y considerará cuál podría ser la contribución de las normas técnicas, en particular en relación con los procedimientos y elementos materiales de construcción, al crecimiento del mercado de productos favorables a la misma.

\*Mejora del acceso a la financiación, para lo que la Comisión seguirá explorando las posibilidades de establecer mecanismos de financiación innovadores en apoyo de la infraestructura verde, y, en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones, se compromete a establecer un mecanismo de

financiación de la UE destinado a apoyar a los promotores de proyectos en la materia.

\*Proyectos de infraestructura verde a escala de la UE, comprometiéndose la Comisión a realizar un estudio para evaluar las posibilidades de desarrollar una iniciativa de UE sobre redes transeuropeas verdes, en el que se incluirá una evaluación de los costes y beneficios económicos, sociales y ambientales de dicha iniciativa.

La Comisión concluye señalando que esta Comunicación explica las razones por las que debe promoverse la infraestructura verde y describe las características de la futura Estrategia de la UE; comprometiéndose, hasta finales de 2017, a pasar revista a los avances registrados en el desarrollo de la infraestructura verde y publicará un informe sobre las lecciones aprendidas y las recomendaciones para el futuro<sup>28</sup>.

En el debate institucional producido sobre esta Comunicación, el Consejo informal de Medio Ambiente, de julio de 2013, insistió en que la inversión en elementos clave del capital natural de la Unión Europea, como la red Natura 2000, la infraestructura verde y la agenda de restauración, debería ser una prioridad para los Estados Miembros hasta 2020.

Por su parte, el dictamen del Comité de las Regiones de 8 de octubre de 2013 (DOUE C 356, 5.12.2013)<sup>29</sup> hace hincapié en el importante papel de los entes locales y regionales en la definición y aplicación de la iniciativa; solicita a la Comisión que elabore guías de aplicación para la integración de la infraestructura verde en las diferentes políticas de la Unión, y fichas técnicas suplementarias sobre la infraestructura verde urbana, estimando que debería incluirse en el marco de referencia para las ciudades sostenibles; subraya la urgente necesidad de establecer las modalidades de integración de la infraestructura verde en la definición para los fondos de cohesión y estructurales 2014-2020; insta a la Comisión a trasladar los requisitos dirigidos a impedir la pérdida neta de biodiversidad y los servicios ecosistémicos a la legislación de la Unión, y, entre otras cuestiones, acoge favorablemente la intención de la Comisión de establecer, en colaboración con el BEI, un mecanismo especial de financiación de la Unión destinado a apoyar a los promotores de proyectos de infraestructura verde.

---

<sup>28</sup> EUROPEAN COMMISSION (Directorate-General for the Environment)-TRINOMICS B.V., *Supporting the Implementation of Green Infrastructure. Final Report* [ENV.B.2/SER/2014/0012], Rotterdam (The Netherlands), 2016.

<sup>29</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IR4577&from=ES>

Seguidamente, el Comité Económico y Social Europeo, en su dictamen de 16 de octubre de 2013 (DOUE C 67, 6.3.2014, pp. 153-156)<sup>30</sup> acoge favorablemente la iniciativa y la intención de la Comisión de fomentar los proyectos de esta infraestructura a través de una serie de medidas; apoya el objetivo de conectar, a través de proyectos de infraestructura verde, la ecología con los beneficios económicos y sociales; constata que, aunque la responsabilidad fundamental de los proyectos de infraestructura verde recae en los Estados Miembros, en particular en las instituciones encargadas de la planificación regional y local, la Unión Europea tiene esencialmente un papel de apoyo en el fomento de la misma, y, en particular, insiste que debe integrarse de modo conveniente e inmediato el concepto en otras políticas y ámbitos (como la agricultura, la silvicultura, la conservación de la naturaleza, la política en materia de aguas, mar y pesca, la política regional y de cohesión o la política climática), y asumiendo directamente la responsabilidad de los proyectos de infraestructura verde de relevancia europea; estima que debería dedicarse más esfuerzo a la participación temprana de la sociedad civil en proyectos de infraestructura verde, y que deben preverse mecanismos apropiados para resolver los posibles conflictos que surjan en la ejecución de los proyectos señalados.

Asimismo, en este mismo proceso institucional, la resolución del Parlamento Europeo de 12 de diciembre de 2013 [doc. P7\_TA (2013) 0600]<sup>31</sup>, en primer término, acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión y destaca la importancia fundamental de la infraestructura verde para proteger eficazmente el capital natural de Europa, conservar los hábitats y las especies de la naturaleza y mantener el buen estado ecológico de las masas de agua, así como su contribución a los múltiples objetivos de la Unión para 2020, y el enfoque innovador de la infraestructura verde; para a continuación, en segundo lugar, realizar algunas propuestas para enriquecer la iniciativa (relativas, entre otras, a la necesidad de integrar la infraestructura verde en todas las políticas europeas y en sus mecanismos de financiación, a su positiva incidencia en las ciudades o en la adaptación al cambio climático), y finalmente apostar por la necesidad, a nivel europeo, de desarrollar una estrategia en materia de infraestructura verde.

Finalmente, en este proceso, el Consejo de Medio Ambiente de 16 de diciembre de 2015 (sesión nº 3441, doc. 15380/15) analizó los progresos realizados en la consecución de la Estrategia de Biodiversidad, y en ese marco reconoció que la Comunicación de la Comisión ha promovido el despliegue

---

<sup>30</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:067:FULL&from=ES>

<sup>31</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0600+0+DOC+XML+V0//ES>

de infraestructuras verdes en la UE en zonas urbanas y rurales; subraya el gran potencial de la infraestructura verde para prestar servicios múltiples si se integran plenamente en los marcos de planificación a todos los niveles y en la cooperación transfronteriza; acoge con satisfacción los progresos realizados en su aplicación y pide a la Comisión que presente en 2017 una propuesta para una red transeuropea de infraestructuras verdes en Europa.

Además, deben tenerse en cuenta las conferencias y encuentros científicos organizados desde 2009 por la Comisión sobre diversos aspectos de la infraestructura verde<sup>32</sup>.

En estrecha relación con la línea de trabajo de la UE en la materia, y con el texto de la Comunicación anterior, la Comisión presentó en 2014 la interesante Comunicación “Iniciativa de Empleo Verde. Aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde”<sup>33</sup>, como una de las acciones para avanzar hacia una economía eficiente en el uso de recursos, verde e hipocarbónica.

Asimismo, la Comisión adoptó la interesante Comunicación “Un plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía” [COM (2017) 198 final, Bruselas, 27.4.2017]<sup>34</sup>, que se inicia resaltando que Europa posee algunas de las zonas más densamente pobladas del mundo, pero que también cuenta con un patrimonio natural extremadamente rico y variado, y que las Directivas de protección de la naturaleza, citadas, tienen como objetivo garantizar el buen estado de la naturaleza en la Unión Europea mediante la creación de un marco para proteger las especies y los hábitats naturales que presentan interés desde el punto de vista de la conservación, al establecer, como sabemos, la mayor red coordinada de zonas protegidas ricas en biodiversidad del mundo, la red Natura 2000, que abarca el 18 % de la superficie terrestre de la UE y el 6 % de sus aguas, y protege aproximadamente 1.500 especies animales y vegetales y unos 200 tipos de hábitats poco comunes dentro y fuera de esas zonas protegidas, combinando la protección de la naturaleza y el uso sostenible de la tierra y la actividad económica. Dada esa importancia, se propone un plan de acción global, cuyo objeto es mejorar rápidamente la

---

<sup>32</sup> Ver el enlace *EU Conferences on Green Infrastructure 2009-2015*: [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green\\_infrastructures/GI%20webpage%20Conferences.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/GI%20webpage%20Conferences.pdf)

<sup>33</sup> Comunicación de la Comisión “Iniciativa de Empleo Verde Aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía verde”, COM (2014) 446 final, Bruselas, 2.7.2014 [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0446&qid=1458153791621&from=ES> ].

<sup>34</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0198&qid=1526292419190&from=ES>

aplicación práctica de las Directivas de protección de la naturaleza y acelerar el progreso hacia el objetivo de la UE para 2020 de detener e invertir la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos, en particular en relación con la resiliencia al cambio climático y la mitigación de sus efectos, lo cual resultará también beneficioso para los habitantes de Europa y la economía. Los ejes prioritarios del plan de acción (que incluyen las correspondientes medidas concretas) hacen referencia a mejorar las orientaciones y los conocimientos y garantizar una mayor coherencia con objetivos socioeconómicos más amplios, impulsar la responsabilidad política y reforzar el cumplimiento de las normas de protección de la naturaleza, aumentar las inversiones en Natura 2000 y mejorar las sinergias con los instrumentos de financiación de la UE, y mejorar la comunicación y la divulgación, y lograr la participación de ciudadanos, partes interesadas y comunidades.

En relación con este plan, el Consejo, en su sesión de 19 de junio de 2017, adoptó unas conclusiones específicas (Consejo de la Unión Europea, sesión n° 3476, doc. n° 10500/17, Bruselas, 20 de junio de 2017)<sup>35</sup>, en las que lo asume.

#### **4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ESTRATEGIA ESTATAL DE INFRAESTRUCTURA VERDE EN ESPAÑA**

##### **4.1. Distribución constitucional de competencias en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos**

De acuerdo con el art. 149-1º-23ª-CE, le corresponde al Estado, como competencia exclusiva, la legislación básica sobre protección del medio ambiente; reserva que se justifica por el marcado carácter interterritorial de la materia y por la necesidad de salvaguardar los principios de solidaridad, igualdad de los ciudadanos y unidad del mercado, así como el interés general. De acuerdo con la SsTC 306/2000, de 12 de diciembre, y 45/2015, de 5 de marzo “...esa competencia habilita al Estado, en primer lugar, para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el art. 45.2 CE (STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 4)”. Reafirmando las competencias del Estado en este sentido, son claras asimismo las SsTC 106/2014, de 24 de junio, 134/2014, de 22 de julio, 208/2014, de 15 de diciembre, 73/2016, de 14 de abril, y 8/2018, de 25 de enero, sobre la inconstitucionalidad de leyes autonómicas prohibitivas del

<sup>35</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10500-2017-INIT/es/pdf>

uso de la técnica de fracturación hidráulica (fracking) en la obtención de gas no convencional.

Pero, seguidamente, debemos delimitar el concepto de “*legislación básica*”, ya que es esta la competencia nacional. En consonancia con la Jurisprudencia constitucional sobre el concepto de “*bases*”, puede señalarse que nos encontramos ante un concepto material y formal.

En relación con el ámbito material del concepto, según la STC 102/1995, de 26 de junio “*lo básico incorpora la acepción de fundamento o apoyo principal de algo, con vocación por la esencia, no de lo fenoménico o circunstancial, cuya finalidad consiste en asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo (STC 48/1981) y, en la materia que nos ocupa, el encuadramiento de una política global del medio ambiente (STC 64/1982), haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad (art. 45 C.E.)*”. Es pues una ordenación mediante mínimos, como patrón indispensable para la protección ambiental (SsTC 170/1989, de 19 de octubre, 102/1995, de 26 de junio, y 306/2000, de 12 de diciembre); es decir, “*permite al Estado establecer, con carácter básico, una protección mínima que debe ser común a todo el territorio nacional*” (SsTC 166/2002, de 18 de Septiembre, 146/2013, de 11 de Julio, 45/2015, de 5 de marzo, 141/2016, de 21 de julio, y 53/2017, de 11 de mayo). Pero, lo básico no tiene carácter estático, sino que es dinámico, al evolucionar con el tiempo, y su articulación no puede vaciar de contenido las competencias autonómicas (STC 53/2017, de 11 de mayo, FJ nº 4), y en sentido contrario señala la STC 146/2013, de 11 de julio, citando otras, que “*no puede pretenderse que el previo ejercicio de una competencia autonómica en una materia compartida entre el Estado y las Comunidad Autónoma impida o limite al Estado el pleno ejercicio de sus competencias. (SSTC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2, y 207/2012, de 14 de noviembre, FJ 5)*”; y añade que “[e]s la segunda la que debe acomodarse a la primera, siempre que ésta reúna la doble exigencia material y formal con que nuestra jurisprudencia ha caracterizado la legislación básica, y a ese marco básico, que está sujeto a variaciones y modificaciones, queda sometida en todo momento la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Como hemos señalado recientemente en cuanto a la variabilidad de las bases estatales, la anticipación de la normativa autonómica no invalida el carácter básico de la normativa aprobada con posterioridad por el Estado, ‘con las consecuencias correspondientes para las normas de todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su necesaria adaptación a la nueva legislación básica’ (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8), pues ‘no puede pretenderse que el ejercicio previo de una competencia autonómica en una materia ... produzca, por esa sola razón, una suerte de efecto preclusivo que impida al Estado el ejercicio de sus propias competencias ... De este modo, si se reconoce que el Estado tiene la competencia para desarrollar las bases en una determinada materia, esa competencia integra la capacidad para

*modificar la regulación básica, de modo tal que el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo no puede bloquear esa capacidad de revisión por parte del Estado, bajo el argumento de que la nueva normativa básica va contra los dictados de las disposiciones autonómicas previas' [STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b)]." (FJ 3)" (SsTC 146/2013, de 11 de julio, FJ 4, y 141/2016, de 21 de julio, FJ n° 6).*

Por lo que se refiere al concepto formal, la legislación habrá de ser en principio un conjunto de normas legales (STC 208/2014, de 15 de diciembre), admitiéndose también los reglamentos (siempre que resulten imprescindibles, o complemento necesario de lo establecido en la ley, y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas o por la necesidad de regulación inmediata de materias concretas, STC 45/2015, de 5 de marzo), e incluso son posibles otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal (es decir, actos administrativos y actuaciones ejecutivas), por razones justificativas más excepcionales, como razones de necesidad o intereses supra-autonómicos (SsTC 149/1991, de 4 de julio, y 102/1995, de 26 de junio, remitiéndose a la STC 329/1993, de 12 de noviembre).

El Tribunal Constitucional, en una evolución cambiante de su doctrina, como expone la Sentencia 156/1995, de 26 de octubre, comenzó entendiendo que la competencia nacional sobre la legislación básica no era una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos, siendo posible que las Comunidades Autónomas con competencias para ello pudieran completar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, mediante el desarrollo de esta, y admitiendo, pues, una diversidad de regulaciones (SsTC 64/1982, de 4 de noviembre, y 170/1989, de 19 de octubre).

Sin embargo, la STC 149/1991, de 4 de julio, matizó bastante esta conclusión, al no admitir sin más esa posibilidad de las Comunidades de desarrollar la competencia del Estado (pues la competencia de aquellas es la de establecer normas adicionales de protección), al entender que debía de ser el Estado quien estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (salvo los casos de las Comunidades cuyos Estatutos de Autonomía incluyesen específicamente como competencia propia de las mismas tal desarrollo normativo).

Posteriormente, la STC 102/1995, de 26 de junio, rectificó la anterior doctrina constitucional, al entender que la legislación básica no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades con competencias ambientales, vaciándolas de contenido; estimando que se



trata de una estratificación de la materia por niveles, donde lo estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma (y mencionando como ejemplo el sistema de competencias entre la Unión Europea de entonces y los Estados Miembros). En este mismo sentido, la STC 196/1996, de 28 de noviembre, entiende que “[l]a protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o discriminada”. Es decir, la norma básica en materia de medio ambiente tiene una “función de ordenación mediante mínimos, que pueden permitir a las Comunidades Autónomas establecer niveles de protección más altos, pero nunca reducirlos” (STC 146/2013, de 11 de julio), y la STC 45/2015, de 5 de marzo, reafirma que “de acuerdo con la tendencia general actual, corresponde al Estado imponer el ‘encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente’, teniendo en cuenta el alcance no ya nacional, sino internacional que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la ‘indispensable solidaridad colectiva’ a que se refiere el art. 45.2 CE. De ahí también que la intervención estatal pueda ser ‘singularmente intensa’, que la ‘piedra de toque’ para calificar de básica la norma medioambiental sea más su ‘finalidad tuitiva’ que su carácter genérico o detallado, abstracto o concreto. El deber del legislador básico estatal de dejar un margen a la normativa autonómica será ‘menor que en otros ámbitos’, aunque no pueda llegar ‘a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido’...”; añadiendo esta misma Sentencia constitucional que “[a]tendiendo a la necesidad de ‘una política global en materia de medio ambiente’ [STC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 2 b)], también pueden llegar a considerarse básicas reglas que introduzcan dosis mínimas de coherencia y cohesión territorial”. Doctrina que reitera la STC 53/2017, de 11 de mayo (FJ nº 4), citando las anteriores.

Por otra parte, la STC 192/2014, de 20 de noviembre, afirma que “[l]as reglas básicas... pueden ser exceptuadas o reguladas en términos distintos por la propia legislación del Estado en los ámbitos sectoriales concretos en los que éste ejerce sus competencias’ [SSTC 154/2014, de 25 de septiembre, FJ 5, y 182/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 d)]”.

Interpretación constitucional de las competencias nacionales que han ratificado otras muchas Sentencias (así, SsTC 13/1998, de 22 de enero, 90/2000, de 30 de marzo, 306/2000, de 12 de diciembre, 97/2002, de 25 de abril, 166/2002, de 18 de septiembre, 7/2012, de 18 de enero, 69/2013, de 14 de marzo, 146/2013, de 11 de julio, 45/2015, de 5 de marzo, 141/2016, de 21 de julio, y 53/2017, de 11 de mayo, entre otras).

En resumen, como señalan las SsTC 45/2015, de 5 de marzo, y 141/2016, de 21 de julio, “el Estado sólo está autorizado a dictar legislación básica. Corresponde a las Comunidades Autónomas, además de la legislación de desarrollo, la ejecución de la

*normativa medioambiental y la potestad de autoorganización (SSTC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6; 161/2014, FJ 4)”.*

Por otra parte, el concepto de “*normas adicionales de protección del medio ambiente*” supone, según la STC 170/1989, de 19 de octubre, que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezca niveles de protección más altos, pues, ya que las bases estatales son de carácter mínimo, por tanto, los niveles de protección que establecen éstas pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica; es decir, las Comunidades Autónomas pueden complementar o reforzar los niveles de protección previstos en la normativa básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado.

Finalmente, todas las Comunidades Autónomas son competentes para ejecutar la legislación nacional sobre protección del medio ambiente, para la gestión ambiental, en suma, incluyendo la administración, la inspección y la potestad sancionadora, entre otras potestades (SsTC 149/1991, de 4 de julio, 102/1995, de 26 de junio, y 194/2004, de 10 de noviembre).

En resumen, actualmente al Estado le corresponde la legislación básica en materia de medio ambiente y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica nacional, la facultad de dictar normas adicionales de protección del medio ambiente (con leyes y reglamentos propios), y la gestión ordinaria de la protección del medio ambiente (incluyendo la ejecución, la administración y la inspección). Así lo precisan las SsTC 45/2015, de 5 de marzo, y 141/2016, de 21 de julio, al señalar que “*el Estado sólo está autorizado a dictar legislación básica. Corresponde a las Comunidades Autónomas, además de la legislación de desarrollo, la ejecución de la normativa medioambiental y la potestad de autoorganización (SSTC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6; 161/2014, FJ 4)”*. Precisión que reitera la STC 53/2017, de 11 de mayo (FJ n° 1).

Además, en relación con la distribución de competencias deben tenerse en cuenta las materias conexas, es decir aquellos ámbitos de la realidad que tienen que ver con el medio ambiente, pero que no se integran en el mismo completamente, al tener otros puntos de visión o incidencia que han de ser tenidos en cuenta [como relaciones internacionales; defensa y fuerzas armadas (STC 192/2014, de 20 de noviembre); legislación mercantil, penal y procesal; legislación civil; legislación sobre pesas y medidas; planificación de la actividad económica general (STC 73/2016, de 14 de abril); pesca marítima; recursos y aprovechamiento hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una

Comunidad Autónoma; montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; régimen minero y energético (STC 73/2016, de 14 de abril), etc.]; debiendo atenderse en tales supuestos, con carácter preferente, a la distribución de competencias expresamente prevista en la Constitución, y no a la relativa al medio ambiente, aunque tenga que ver con la materia. Como precisa la STC 45/2015, de 5 de marzo, “... ‘para llegar a una calificación competencial correcta’ hay que atender ‘tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales’, como al ‘carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido’ (por todas, SSTC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5; 97/1996, de 28 de noviembre, FJ 3, y 236/2012, de 13 de diciembre, FJ 3)”.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha tenido que resolver el caso especial de la competencia en materia de espacios naturales protegidos, al no preverse en la Constitución Española, pero sí en algunos Estatutos de Autonomía, y con el carácter de competencia exclusiva. Efectivamente, el Tribunal Constitucional admitió la asunción de esta competencia exclusiva al considerar que constituye un título competencial diferente del relativo a la protección del medio ambiente, ya que la legislación sobre espacios naturales protegidos realiza una protección de carácter excepcional y que se basa en la idea de conservación de la naturaleza en determinados espacios por medio de una lista de prohibiciones o limitaciones de tipo general, de tal forma que aunque los espacios naturales constituyen también factor del medio ambiente por ser su soporte topográfico, se les reconoce personalidad propia dentro del conjunto (SsTC 64/1982, de 4 de noviembre, y 102/1995, de 26 de junio).

No obstante, y a pesar del carácter de exclusiva con el que algunos Estatutos de Autonomía han asumido esta competencia sobre los espacios naturales protegidos, la misma ha de ejercerse en el marco general de distribución de competencias, naturalmente respetando las del Estado, y por tanto en el marco de la relativa a la protección del medio ambiente (art. 149-1º-23ª-CE); más en concreto, de acuerdo con la legislación básica de protección del medio ambiente (SsTC 69/1982, de 23 de noviembre, y 102/1995, de 26 de junio, entre otras muchas).

#### **4.2. La Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007 y su reforma de 2015: la previsión de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas**

De acuerdo con las competencias del Estado en materia de medio ambiente reconocidas en el art. 149-1º-23ª de la Constitución Española de 1978, e interpretadas por el Tribunal Constitucional en la forma señalada, se aprobó la

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE del 14)<sup>36</sup>, que, con el carácter de legislación básica a efectos constitucionales, estableció el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo, y se recogen igualmente las normas y recomendaciones internacionales y europeas que organismos internacionales y la Unión Europea han ido estableciendo a lo largo de los últimos años.

Naturalmente, por el año en que se aprobó esa Ley, no hay referencia directa alguna a la infraestructura verde (aunque este concepto ya se utilizaba antes de la Comunicación de 2013, citada), si bien sí se prevén y regulan algunos de los elementos de la misma e instrumentos de protección, tales como las propias figuras de espacios naturales protegidos, las zonas periféricas de protección, las áreas de influencia socioeconómica, los espacios naturales protegidos transfronterizos, los espacios de la Red Natura 2000 o los corredores ecológicos y las áreas de montaña.

Posteriormente, la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, ya citada, modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE del 22)<sup>37</sup>, que tiene por objeto garantizar la correcta aplicación del Derecho internacional y la incorporación de la normativa de la Unión Europea en nuestro Ordenamiento jurídico; y más concretamente perfeccionar la incorporación de la Directiva de Hábitats de 1992 y de la Directiva de Aves de 2009, los principales objetivos de la Estrategia de la Unión Europea sobre la Biodiversidad hasta 2020 y, lo que es más importante, se pretende dar cumplimiento a la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Infraestructura Verde de 2013.

En efecto, se introduce un nuevo Capítulo III, en el Título I, relativo a la “Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas”, integrado únicamente por el artículo 15, “Del Marco estratégico de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas”, que la regula. Precepto que, conforme a la Disposición Final 2ª de la propia Ley, tiene carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente,

---

<sup>36</sup> El texto original de la Ley puede verse en el enlace <http://boe.es/boe/dias/2007/12/14/pdfs/A51275-51327.pdf>. No obstante, todas las normas en la materia se incluyen actualizadas en BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Código de Naturaleza y Biodiversidad*, Madrid, 2018 [[http://boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=145\\_Codigo\\_de\\_Naturaleza\\_y\\_Biodiversidad&modo=1](http://boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=145_Codigo_de_Naturaleza_y_Biodiversidad&modo=1)].

<sup>37</sup> <http://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10142>

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución Española.

Con la finalidad de garantizar la conectividad ecológica y la restauración del territorio español, ese precepto prevé que el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, con la colaboración de las Comunidades Autónomas a través de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y de otros Ministerios implicados, elaborará, en un plazo máximo de tres años a contar desde la entrada en vigor de la propia Ley 33/2015, una Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, que incorporará una cartografía adecuada que permita visualizarla gráficamente; la cual, previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, será aprobada mediante Orden Ministerial conjunta, a propuesta de los Ministerios que hubieran participado en su elaboración y publicada en el Boletín Oficial del Estado.

La Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas tendrá por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados.

La Estrategia tendrá en especial consideración, entre otros, los espacios protegidos, los hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción, las áreas de montaña, los cursos fluviales, los humedales, las vías pecuarias, las corrientes oceánicas, los cañones submarinos, las rutas migratorias que faciliten la conectividad, y los sistemas de alto valor natural originados como consecuencia de las buenas prácticas aplicadas por los diferentes sectores económicos, así como los hábitats prioritarios a restaurar, los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza y los instrumentos utilizados por las Administraciones competentes en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje de 2000.

Basándose en las directrices de la Estrategia nacional, las Comunidades Autónomas están obligadas a desarrollar, en un plazo máximo de tres años a contar desde la aprobación de dicha Estrategia, sus propias estrategias, que incluirán, al menos, los objetivos contenidos en aquella.

En el contenido de la misma han de tenerse en especial consideración los elementos citados expresamente (entre otros, se dice, los espacios protegidos, hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción, áreas de montaña, cursos fluviales, humedales, vías pecuarias, corrientes oceánicas, cañones submarinos, las rutas migratorias que faciliten la conectividad, y los sistemas de alto valor natural originados como consecuencia de las buenas prácticas aplicadas por los diferentes sectores económicos, así como los hábitats prioritarios a restaurar, los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza y los instrumentos utilizados por las administraciones competentes en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, citado), y su régimen jurídico, así como otras prescripciones de la nueva Ley, tales como la mejora de la coherencia y la conectividad de la Red Natura 2000, en consonancia con lo establecido en la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde, y de otras Leyes relacionadas materialmente con la finalidad o el contenido de la propia Estrategia (p. ej., en materia de ordenación del territorio y urbanismo, responsabilidad por daños ambientales, infraestructuras de transporte o vías pecuarias), así como, en el ámbito de sus competencias, la correspondiente legislación en la materia de las Comunidades Autónomas.

#### **4.3. El régimen jurídico nacional de los elementos que integran la infraestructura verde**

La Comunicación de la Comisión de 2013 define la infraestructura verde de una manera muy amplia, al concebirla como una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, que incorpora espacios verdes, o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos, y otros elementos físicos de espacios terrestres, incluidas las zonas costeras, y marinos, y, en los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos.

Además, el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión relativo a Información técnica sobre la infraestructura verde, complementario de la Comunicación anterior, afirma que los tipos de características físicas que contribuyen a la infraestructura verde son diversos, específicos de cada ubicación o lugar y dependen en buena medida de las escalas (y así, a escala local, los parques, jardines, tejados verdes, estanques, ríos, bosques, líneas de setos, praderas, emplazamientos baldíos recuperados y dunas costeras ricos en biodiversidad pueden contribuir en conjunto a la infraestructura verde, si prestan múltiples servicios ecosistémicos, y los puentes verdes y las escaleras de peces constituyen elementos de unión; a escala regional o nacional, las

grandes zonas naturales protegidas, lagos grandes, cuencas fluviales, bosques de alto valor natural, pastizales extensos, zonas agrícolas de baja intensidad, amplios sistemas de dunas y lagunas costeras son solo unos pocos ejemplos, y a escala de la UE, las características transfronterizas como las cuencas fluviales, los bosques y las regiones montañosas internacionales son ejemplos de la infraestructura verde supranacional). Pero, además, estos elementos han de ser de alta calidad, tienen que formar parte integrante de una red de infraestructura verde interconectada y ser capaces de ofrecer algo más que un simple espacio verde.

Por su parte, Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en su art. 15-3º, es más concreta, al precisar que la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde tendrá en especial consideración, entre otros, los espacios protegidos, hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción, áreas de montaña, cursos fluviales, humedales, vías pecuarias, corrientes oceánicas, cañones submarinos, las rutas migratorias que faciliten la conectividad, y los sistemas de alto valor natural originados como consecuencia de las buenas prácticas aplicadas por los diferentes sectores económicos, así como los hábitats prioritarios a restaurar, los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza y los instrumentos utilizados por las Administraciones competentes en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje de 2000.

Además, conforme al art. 15-2º, debe tenerse en cuenta que el objetivo de la Estrategia es marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español, terrestre y marino, y para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados; con lo que también ha de tenerse en cuenta, en su caso, el marco normativo de la conectividad ecológica y de la restauración de ecosistemas degradados.

Dada la novedad y la modernidad del concepto de infraestructura verde, la mayor parte de las normas básicas del Estado en materia de o relacionadas con el medio ambiente, la naturaleza y la biodiversidad no la mencionan, aunque naturalmente se refieren a conceptos que posteriormente se integran en la misma; siendo únicamente la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y la Ley de Montes las que la mencionen, al ser precisamente ambas reformadas en 2015.

El marco normativo protector de la mayoría de los elementos materiales de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde está contenido en la **Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**<sup>38</sup>, cuyo objeto es establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución Española (art. 1); constituyendo dicha conservación y protección una función pública, pues todos los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos competenciales, velarán por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional, que incluye su medio marino así como en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, teniendo en cuenta especialmente los tipos de hábitats naturales y las especies silvestres en régimen de protección especial (art. 5).

Entre los principios que prevé la Ley más relacionados con la infraestructura verde (a pesar de todos tienen una relación más o menos estrecha con la misma), pueden destacarse los relativos al mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano; a la conservación y la restauración de la biodiversidad y de la geodiversidad; a la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, en particular, de las especies y de los ecosistemas, su conservación, restauración y mejora y evitar la pérdida neta de biodiversidad; a la conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje; a la integración de los requisitos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales; a la prevención de los problemas emergentes consecuencia del cambio climático, la mitigación y adaptación al mismo, así como la lucha contra sus efectos adversos, y a la participación de los habitantes y de los propietarios de los territorios incluidos en espacios protegidos en las actividades coherentes con la conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad que se desarrollen en dichos espacios y en los beneficios que se deriven de ellas.

Entre los instrumentos previstos en la Ley, deben mencionarse en primer lugar los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* (arts. 16 a 24) al ser el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y

---

<sup>38</sup> Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE del 14), cuyo texto consolidado puede verse en el enlace: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21490>



determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica.

Entre sus objetivos, se incluyen los relativos a identificar y georeferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de un territorio determinado; formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la propia Ley; señalar los regímenes de protección que procedan para los diferentes espacios, ecosistemas y recursos naturales presentes en su ámbito territorial de aplicación, al objeto de mantener, mejorar o restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad; prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen, y contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas compuestas por espacios de alto valor natural, que permitan los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de la flora y de la fauna y el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad de los ecosistemas.

De acuerdo con los objetivos anteriores, en su contenido mínimo han de integrarse, entre otros, un inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito correspondiente, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura; la determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales y, en particular, de los componentes de la biodiversidad y geodiversidad en el ámbito del Plan; la determinación de las limitaciones generales y específicas de los usos y actividades en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad; la aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección de espacios naturales; el establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, y la identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación.

La importante trascendencia jurídica de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deriva del alcance que le reconoce la propia Ley; en particular cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de

recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios, pues deberán adaptarse a ellos, y en tanto la adaptación no tenga lugar, las determinaciones de aquellos se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos citados.

Durante la tramitación de los Planes, se establece un sistema de protección cautelar, que impide realizar actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan.

Además, las Administraciones Públicas preverán, en su planificación ambiental o en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular entre los espacios protegidos Red Natura 2000 y entre aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad; para lo que se otorgará un papel prioritario a los cursos fluviales, las vías pecuarias, las áreas de montaña<sup>39</sup> y otros elementos del territorio, lineales y continuos, o que actúan como puntos de enlace, con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos. Asimismo, las Administraciones Públicas promoverán unas directrices de conservación de las áreas de montaña que atiendan, como mínimo, a los valores paisajísticos, hídricos y ambientales de las mismas.

Por otra parte, cuando de las informaciones obtenidas por la Comunidad Autónoma se dedujera la existencia de una zona bien conservada, amenazada de forma significativa por un factor de perturbación que alterará tal estado, las Administraciones Públicas competentes tomarán las medidas necesarias para eliminar o reducir el factor de perturbación, y otras acciones.

A continuación, la Ley establece el régimen de *catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural* (arts. 25 a 53), que incluye los elementos más importantes de la infraestructura verde y algunas de las medidas de protección. Así, define y clasifica los espacios naturales protegidos, que pueden ser transfronterizos, en Parques (resaltando la importancia de los Parques Nacionales)<sup>40</sup>, Reservas Naturales, Áreas Marinas Protegidas, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos, los cuales se integran por mandato legal en el contenido de la infraestructura verde; estableciendo el

---

<sup>39</sup> Aunque no abarca todos los aspectos de las zonas de montaña, debe tenerse en cuenta la Ley 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña (BOE núm. 164, de 10/07/1982) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17236>].

<sup>40</sup> Su regulación y protección se establece en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (BOE núm. 293, de 04/12/2014) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12588>].

procedimiento de declaración, la responsabilidad en su gestión, y algunas medidas de protección, como la previsión de zonas periféricas de protección, áreas de influencia socioeconómica, la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios y el ejercicio, en su caso, de los derechos de tanteo y retracto. Seguidamente, de acuerdo con las correspondientes Directivas europeas, la Ley delimita los espacios de la Red Natura 2000 en todo el territorio nacional (Lugares de Importancia Comunitaria y Zonas especiales de Conservación, y Zonas Especiales de Conservación para Aves) y establece las medidas de conservación de la red, incluyendo su vigilancia y seguimiento, y el fomento de la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos del paisaje y áreas terrestres y marinas que resultan esenciales o revistan primordial importancia para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora silvestres, teniendo en cuenta los impactos futuros del cambio climático. Además, se tienen en consideración las áreas protegidas por instrumentos internacionales (de la UNESCO, Patrimonio Mundial u otros).

Seguidamente, se establecen las medidas de *conservación de la biodiversidad*, concretamente de especies (arts. 54 a 67), dado que los hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción se integran en la infraestructura verde, se establece el régimen del *uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad* (arts. 68 a 74), incluyendo el régimen de protección de la Red Española de Reservas de la Biosfera, en el marco del Programa Persona y Biosfera (Programa MaB), de la UNESCO, así como el sistema de promoción de los conocimientos tradicionales para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

Entre las medidas de *fomento del conocimiento, la conservación y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad* (arts. 75 a 78), se incluyen la promoción de la custodia del territorio, importante instrumento para la infraestructura verde, los incentivos a las externalidades positivas en el ámbito de los espacios protegidos y de los acuerdos de custodia del territorio, o el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, cuyo objeto es poner en práctica aquellas medidas destinadas a apoyar la consecución de los objetivos de la propia Ley, así como la gestión forestal sostenible, la prevención estratégica de incendios forestales y la protección de espacios forestales y naturales en cuya financiación participe la Administración General del Estado.

Finalmente, la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad prevé algunos otros instrumentos generales, como inventarios, catálogos, planes, estrategias y otros, que contribuyen a dar certeza y seguridad a los elementos que se integran en la infraestructura verde.

En desarrollo de esta Ley (art. 9), se aprobó el Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del **Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad**<sup>41</sup>, que es el instrumento que permite disponer de una información objetiva, fiable y comparable, lo más actualizada posible, en todo el ámbito territorial, con la finalidad de identificar y conocer el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, su estado y tendencias, todo ello para fundamentar la elaboración y aplicación de políticas y acciones en materia de conservación, gestión y uso sostenible; difundir los valores del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad a la sociedad en su conjunto, y contribuir como fuente de información para atender a los compromisos internacionales suscritos por España. Su ámbito territorial comprende el territorio nacional y las aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluyendo la zona económica exclusiva y la plataforma continental, y en su contenido, reflejado en los Anexos, se incluye una buena parte de los elementos materiales de la infraestructura verde.

Asimismo en desarrollo de la Ley (arts. 12 y 13), el Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, aprueba el **Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017**<sup>42</sup>, que tanto en el diagnóstico que realiza como en las medidas previstas ya incluye referencias a los componentes de la infraestructura verde, a los servicios ecosistémicos y a la conectividad y restauración ecológicas, y en relación con la custodia del territorio.

Seguidamente, entre los textos normativos que establecen el régimen jurídico de los elementos que integran la infraestructura verde, el **Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001**<sup>43</sup>, de carácter básico, define y establece el régimen de los bienes del dominio público hidráulico, entre los que se encuentran los cursos fluviales, que se integran en el contenido de la infraestructura verde. Concretamente, se declaran de dominio público hidráulico del Estado<sup>44</sup> las aguas continentales, tanto las superficiales como las

---

<sup>41</sup> Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (BOE núm. 112, de 11/05/2011) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-8228>].

<sup>42</sup> Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017 (BOE núm. 236, de 30/09/2011) [<http://www.boe.es/boe/dias/2011/09/30/pdfs/BOE-A-2011-15363.pdf>].

<sup>43</sup> Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (BOE núm. 176, de 24/07/2001) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-14276>].

<sup>44</sup> Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley

subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación; los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas; los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos, los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos, y las aguas procedentes de la desalación de agua de mar. En relación con los cauces, debe tenerse en cuenta el concepto de “*riberas*”, que son las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas, y por márgenes los terrenos que lindan con los cauces; en particular porque las márgenes están sujetas, en toda su extensión longitudinal, a una zona de servidumbre de 5 metros de anchura, para uso público que se regulará reglamentariamente, y a una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen (arts. 2, 4 y 6).

Particular importancia tiene la regulación del uso de estos bienes del dominio público hidráulico, previendo usos comunes, usos comunes especiales y usos privativos, con el consiguiente sistema de autorización o concesión administrativa, insistiéndose en la protección del recurso y de su calidad; permitiendo el aprovechamiento de los cauces o bienes situados en ellos, mediante concesión o autorización administrativa, pero en el otorgamiento de las relativas a aprovechamientos de áridos, pastos y vegetación arbórea o arbustiva, establecimiento de puentes o pasarelas, embarcaderos e instalaciones para baños públicos, se considerará la posible incidencia ecológica desfavorable, debiendo exigirse las adecuadas garantías para la restitución del medio (arts. 47 a 80). Además, se prevén que las zonas pantanosas o encharcadizas, incluso las creadas artificialmente, tendrán la consideración de zonas húmedas (art. 111), que se delimitarán de acuerdo con la legislación específica, se somete toda actividad en tales zonas a autorización o concesión administrativa, debiendo los Organismos de Cuenca y la Administración ambiental competente coordinar sus actuaciones para la conservación, la protección eficaz, la gestión sostenible y la recuperación de las zonas húmedas, especialmente de aquellas que posean un interés natural o paisajístico, siendo posible que los Organismos de Cuenca podrán promover la declaración de determinadas zonas húmedas como de especial interés para su conservación y protección, de acuerdo con la legislación medioambiental.

Seguidamente, la Ley de Aguas (arts. 92 a 99 bis) establece el sistema de protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas, que incluye objetivos generales y medioambientales, según el estado de las masas de agua, y unos programas de medidas, sometiendo las concesiones y

---

29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (BOE núm. 103, de 30/04/1986) [<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10638>].

autorización a limitaciones medioambientales, al señalar que los Organismos de Cuenca, en su concesión, adoptarán las medidas necesarias para hacer compatible el aprovechamiento con el respeto del medio ambiente y garantizar los caudales ecológicos o demandas ambientales previstas en la planificación hidrológica, y, más específicamente, se prevé que, en la tramitación de concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico que pudieran implicar riesgos para el medio ambiente, será preceptiva la presentación de un informe sobre los posibles efectos nocivos para el medio, del que se dará traslado al Órgano ambiental competente para que se pronuncie sobre las medidas correctoras que, a su juicio, deban introducirse como consecuencia del informe presentado, y que, sin perjuicio de los supuestos en que resulte obligatorio, conforme a la normativa vigente, en los casos en que el Organismo de Cuenca presuma la existencia de un riesgo grave para el medio ambiente, someterá igualmente a la consideración del Órgano ambiental competente la conveniencia de iniciar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Por otra parte, se prevé que, para cada demarcación hidrográfica existirá al menos un registro de las zonas que hayan sido declaradas objeto de protección especial en virtud de norma específica sobre protección de aguas superficiales o subterráneas, o sobre conservación de hábitats y especies directamente dependientes del agua.

Igualmente, la Ley de Aguas regula las obras hidráulicas, las cuales pueden afectar a los cauces y a los restantes bienes de dominio público, con fines de protección (arts. 122 a 131).

Finalmente, la protección de los bienes del dominio público hidráulico se refleja naturalmente en el régimen de infracciones y sanciones previsto (arts. 116 a 121).

A continuación, en el concepto de infraestructura verde se integran las vías pecuarias, reguladas en la **Ley de Vías Pecuarias de 1995**<sup>45</sup>, de carácter básico, que las define como las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurriendo tradicionalmente el tránsito ganadero; si bien, podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios en términos acordes con su naturaleza y sus fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales, e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural; declarándolas bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, inalienables, imprescriptibles e inembargables. La actuación de las Comunidades Autónomas sobre las vías pecuarias tendrá los fines de regular

---

<sup>45</sup> Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (BOE núm. 71, de 24/03/1995) [<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-7241>].

el uso de las vías pecuarias de acuerdo con la normativa básica estatal; ejercer las potestades administrativas en defensa de la integridad de las vías pecuarias; garantizar el uso público de las mismas tanto cuando sirvan para facilitar el tránsito ganadero como cuando se adscriban a otros usos compatibles o complementarios, y asegurar la adecuada conservación de las vías pecuarias, así como de otros elementos ambientales o culturalmente valiosos, directamente vinculados a ellas, mediante la adopción de las medidas de protección y restauración necesarias. De acuerdo con lo anterior, la Ley (arts. 5 a 15) establece su régimen protector (deslinde y amojonamiento, posibles modificaciones de trazado, ocupaciones y aprovechamientos, la creación de la Red Nacional de Vías Pecuarias y el sistema de infracciones y sanciones).

La Ley crea la Red Nacional de Vías Pecuarias, en la que se integran todas las cañadas y aquellas otras vías pecuarias que garanticen la continuidad de las mismas, siempre que su itinerario discurra entre dos o más Comunidades Autónomas y también las vías pecuarias que sirvan de enlace para los desplazamientos ganaderos de carácter interfronterizo; a la que podrán incorporarse, a petición de las Comunidades Autónomas, otras vías pecuarias que, discurriendo por sus territorios respectivos, estén comunicadas con dicha Red (art. 18).

Por otra parte, se consideran compatibles con la actividad pecuaria los usos tradicionales que, siendo de carácter agrícola y no teniendo la naturaleza jurídica de la ocupación, puedan ejercitarse en armonía con el tránsito ganadero; si bien, las comunicaciones rurales y, en particular, el desplazamiento de vehículos y maquinaria agrícola deberán respetar la prioridad del paso de los ganados, evitando el desvío de éstos o la interrupción prolongada de su marcha, y, con carácter excepcional y para uso específico y concreto, las Comunidades Autónomas podrán autorizar la circulación de vehículos motorizados que no sean de carácter agrícola, quedando excluidas de dicha autorización las vías pecuarias en el momento de transitar el ganado y aquellas otras que revistan interés ecológico y cultural; asimismo, serán también compatibles las plantaciones lineales, cortavientos u ornamentales, cuando permitan el tránsito normal de los ganados (art. 16).

Además, se consideran usos complementarios de las vías pecuarias el paseo, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados siempre que respeten la prioridad del tránsito ganadero; si bien podrán establecerse sobre terrenos de vías pecuarias instalaciones desmontables que sean necesarias para el ejercicio de estas actividades con informe del Ayuntamiento y autorización de la Comunidad Autónoma, aunque cuando algunos usos en terrenos de vías pecuarias puedan suponer incompatibilidad con la protección de ecosistemas

sensibles, masas forestales con alto riesgo de incendio, especies protegidas y prácticas deportivas tradicionales, las Administraciones competentes podrán establecer determinadas restricciones temporales a los usos complementarios (art. 17).

Seguidamente, deben tenerse en cuenta las costas y el litoral, cuya legislación vigente está constituida por la **Ley de Costas de 1988**, modificada en particular por la **Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral de 2013**<sup>46</sup>.

El sistema de protección del dominio público marítimo-terrestre previsto en la Ley, teniendo en cuenta el art. 132-2º-CE, se basa en la determinación y definición de los distintos bienes que lo integran, para posteriormente establecer y regular el sistema de uso y protección del mismo.

En efecto, la Ley de Costas (arts. 1 y 2) tiene por objeto la determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar, y la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre perseguirá los siguientes fines: determinar el dominio público marítimo-terrestre y asegurar su integridad y adecuada conservación, adoptando, en su caso, las medidas de protección, y restauración necesarias y, cuando proceda, de adaptación, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático; garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas; regular la utilización racional de estos bienes en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico, y conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas y de la ribera del mar.

Inmediatamente, la Ley delimita los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre estatal (arts. 3 a 6), integrándose en el mismo la ribera del mar y de las rías (incluyendo la zona marítimo-terrestre y las playas), el mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Pertenecen también al mismo las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar; los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras, y los desecados en su ribera; los terrenos cuya superficie sea invadida por el mar por causas diversas, incluyendo en todo caso los terrenos inundados que sean navegables; los terrenos acantilados

---

<sup>46</sup> Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas (BOE del 29), modificada en particular por la Ley 2/2013, de 29 de Mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral (BOE del 30) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762>].



sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación; los islotes en aguas interiores y mar territorial, y, entre otros, los terrenos colindantes con la ribera del mar que se adquieran para su incorporación al dominio público marítimo-terrestre; así como, con matices, las islas que estén formadas o se formen por causas naturales en el mar territorial o en aguas interiores o en los ríos hasta donde se hagan sensibles las mareas.

La Ley de Costas (arts. 31 a 41), continuando con la tradición normativa española, establece que la utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a la propia Ley u otras aplicables. No obstante, los usos que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad y los que requieran la ejecución de obras e instalaciones sólo podrán ampararse en la existencia de reserva, adscripción, autorización y concesión, con sujeción a lo previsto en la propia Ley.

En cuanto al sistema de protección de este dominio público, y de acuerdo con el art. 132-CE, los bienes de dominio público marítimo-terrestre son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 7). Además, se prevé (arts. 11 y ss.) el deslinde de esos bienes, su afectación y desafectación, las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar, las servidumbres legales, el régimen del uso de los bienes, con las autorizaciones y concesiones, las reservas demaniales de la Administración General del Estado, facultad de recuperación posesoria de estos bienes por la anterior, el desahucio administrativo, la policía demanial y el régimen de infracciones y sanciones.

De acuerdo con las prescripciones anteriores, la Ley establece varias servidumbres, protectoras de los bienes de dominio marítimo-terrestre:

a) La servidumbre de protección, que recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar (aunque en determinadas condiciones puede ampliarse o reducirse); en la cual se podrán realizar sin necesidad de autorización cultivos y plantaciones y en los primeros 20 metros de esta zona se podrán depositar temporalmente objetos o materiales arrojados por el mar y realizar operaciones de salvamento marítimo, pero no podrán llevarse a cabo cerramientos, salvo en las condiciones que se

determinen reglamentariamente, y en la que se prohíben diversas actividades y obras.

b) La servidumbre de tránsito, que recaerá sobre una franja de 6 metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar; la cual deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios especialmente protegidos, aunque en lugares de tránsito difícil o peligroso dicha anchura podrá ampliarse en lo que resulte necesario, hasta un máximo de 20 metros.

c) La servidumbre de acceso público y gratuito al mar, que recaerá sobre los terrenos colindantes o contiguos al dominio público marítimo-terrestre, en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso. Para asegurar el uso público de esta zona del dominio público marítimo-terrestre, los planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral establecerán, salvo en espacios calificados como de especial protección, la previsión de suficientes accesos al mar y aparcamientos, fuera del dominio público marítimo-terrestre. A estos efectos, en las zonas urbanas y urbanizables, los de tráfico rodado deberán estar separados entre sí, como máximo, 500 metros, y los peatonales, 200 metros.

d) En los tramos finales de los cauces deberá mantenerse la aportación de áridos a sus desembocaduras, y para autorizar su extracción, hasta la distancia que en cada caso se determine, se necesitará el informe favorable de la Administración General del Estado, en cuanto a su incidencia en el dominio público marítimo-terrestre. Los yacimientos de áridos, emplazados en la zona de influencia, quedarán sujetos al derecho de tanteo y retracto en las operaciones de venta, cesión o cualquier otra forma de transmisión, a favor de la Administración General del Estado, para su aportación a las playas; y, con esta misma finalidad, dichos yacimientos se declaran de utilidad pública a los efectos de su expropiación, total o parcial en su caso, por el Ministerio competente y de la ocupación temporal de los terrenos necesarios.

e) Zona de influencia. La ordenación territorial y urbanística sobre terrenos incluidos en una zona, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes y que será como mínimo de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, respetará las exigencias de protección del dominio público marítimo-terrestre a través de los siguientes criterios: en tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito; y las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación

urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

Asimismo, en este ámbito, la **Ley de Protección del Medio Marino de 2010**<sup>47</sup> establece el régimen jurídico que rige la adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora, y, en su calidad de bien de dominio público, se asegurará un uso sostenible de los recursos del medio marino que tenga en consideración el interés general. Los instrumentos esenciales de planificación del medio marino son las estrategias marinas (arts. 6 y ss.), que perseguirán como objetivos específicos, entre otros, proteger y preservar el medio marino, incluyendo su biodiversidad, evitar su deterioro y recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que se hayan visto afectados negativamente; velar por que no se produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos permitidos del mar, y garantizar que las actividades y usos en el medio marino sean compatibles con la preservación de su biodiversidad (art. 1).

En virtud de lo dispuesto en el artículo 132-CE son bienes de dominio público estatal, entre otros, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Por otra parte, la utilización de las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, será libre, pública y gratuita para los usos compatibles con su naturaleza de bien de dominio público, de conformidad con la Ley de Costas, y con la preservación de su integridad, y fuera de este uso común general, no se admitirán sobre el medio marino más derechos de uso, explotación y aprovechamiento que los autorizados en virtud de la legislación sectorial aplicable (arts. 2 y 3).

Entre las medidas más relacionadas con la infraestructura verde, se crea de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, que está constituida por espacios protegidos situados en el medio marino español, representativos del patrimonio natural marino, con independencia de que su declaración y gestión estén reguladas por normas internacionales, comunitarias y estatales, así como su marco normativo y el sistema de relaciones necesario para su funcionamiento, y también podrán quedar integrados en la Red, aquellos espacios cuya declaración y gestión estén reguladas por normas autonómicas (arts. 24 a 30).

---

<sup>47</sup> Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino (BOE núm. 317, de 30/12/2010) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-20050> ].

Naturalmente, en relación con la infraestructura verde debe mencionarse la **Ley de Montes de 2003**<sup>48</sup>, que considera “*monte*” (art. 5) a todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas; teniendo también la consideración de monte los terrenos yermos, roquedos y arenales, los terrenos agrícolas abandonados que cumplan las condiciones y plazos que determine la Comunidad Autónoma (siempre que hayan adquirido signos inequívocos de su estado forestal), todo terreno que, sin reunir las características anteriores, se adscriba a la finalidad de ser repoblado o transformado al uso forestal, de conformidad con la normativa aplicable, y, entre otros, los enclaves forestales en terrenos agrícolas con la superficie mínima determinada por la Comunidad Autónoma.

Entre los principios que inspiran la Ley (art. 3), pueden resaltarse los relativos a la gestión sostenible de los montes; el cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes en sus valores ambientales, económicos y sociales; la planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio; el fomento de las producciones forestales y sus sectores económicos asociados; la conservación, mejora y restauración de la biodiversidad de los ecosistemas y especies forestales; la integración en la política forestal española de los objetivos de la acción internacional sobre protección del medio ambiente, especialmente en materia de desertificación, cambio climático y biodiversidad; la colaboración y cooperación de las diferentes Administraciones públicas en la elaboración y ejecución de sus políticas forestales; el principio o enfoque de precaución, en virtud del cual cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza; la adaptación de los montes al cambio climático, fomentando una gestión encaminada a la resiliencia y resistencia de los montes al mismo, y especialmente la consideración de los montes como infraestructuras verdes para mejorar el capital natural y su consideración en la mitigación del cambio climático (principio incorporado en la reforma de 2015, y que debe destacarse al integrar adecuadamente los montes en el concepto de infraestructura verde)

---

<sup>48</sup> Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE núm. 280, de 22/11/2003) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21339>]. Ver SARASÍBAR IRIARTE, M., *El Derecho Forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, y “Montes y medio ambiente”, en LÓPEZ RAMÓN, F., y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (Coords.), y otros, *Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente*, Ed. M. Pons, Madrid, 2013, pp. 461-481.

Los montes pueden ser, por su titularidad, públicos o privados. Los primeros son los pertenecientes al Estado, las Comunidades Autónomas, a las Entidades Locales y a otras Entidades de Derecho Público, y los montes privados son los que pertenecen a personas físicas o jurídicas de derecho privado, ya sea individualmente o en régimen de copropiedad (arts. 11 y ss.). Los montes de titularidad pública pueden ser demaniales, o de dominio público, y patrimoniales, que son los montes de propiedad pública que no sean demaniales (art. 12). Los montes demaniales, que constituyen el dominio público forestal, son los afectados a un servicio público (considerándose como tales los de titularidad pública incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública), los montes comunales pertenecientes a las Entidades locales en tanto su aprovechamiento corresponda al común de vecinos, y aquellos montes que hayan sido afectados a un uso o servicio público.

En relación con las funciones que cumplen, y sobre la base de la declaración de la multiplicidad de los montes (art. 4), se prevé que podrán declararse montes protectores (art. 24) a aquellos montes o terrenos forestales de titularidad pública o privada que cumplan alguna de las condiciones que para los montes públicos establece el art. 13: los que sean esenciales para la protección del suelo frente a los procesos de erosión; los situados en las cabeceras de las cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, incluidos los que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos e infraestructuras, o mejorando el abastecimiento de agua en cantidad o calidad; los que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses y aquellos que protejan cultivos e infraestructuras contra el viento; los que sin reunir plenamente en su estado actual las características anteriores sean destinados a la repoblación o mejora forestal con los fines de protección en ellos indicados; los que contribuyan a la conservación de la diversidad biológica a través del mantenimiento de los sistemas ecológicos, la protección de la flora y la fauna o la preservación de la diversidad genética y, en particular, los que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, zonas de especial protección para las aves, zonas de especial conservación, lugares de interés geológico u otras figuras legales de protección, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje, y aquellos otros que establezca la Comunidad Autónoma en su legislación.

Los montes declarados de dominio público o demaniales (art. 12) son inalienables, imprescriptibles e inembargables; siendo la titularidad pública

más su afectación a un uso o servicio público, o la inclusión en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, lo que determina la aplicación de tal régimen jurídico. En relación con el régimen protector de estos montes, la Ley regula su afectación y desafectación, las potestades de investigación, deslinde y protección, el Catálogo de Montes de Utilidad Pública o la gestión y uso de los mismos.

Tienen asimismo esta consideración los montes comunales pertenecientes a las Entidades Locales, regulados en la **Ley de Montes Vecinales en Mano Común de 1980**<sup>49</sup>, en tanto su aprovechamiento corresponda al común de los vecinos. Los mismos son montes privados que tienen naturaleza especial derivada de su propiedad en común sin asignación de cuotas, siendo la titularidad de éstos de los vecinos que en cada momento integren el grupo comunitario de que se trate y sujetos a las limitaciones de indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

Además, se regula la gestión forestal sostenible (entendida como la organización, administración y uso de los montes de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local, nacional y global, y sin producir daños a otros ecosistemas), la información, su planificación, la ordenación y la conservación de los montes, el acceso a los mismos, las medidas de fomento o el régimen de la potestad sancionadora (arts. 28 y ss.).

Aunque es anterior a la Ley de Montes vigente, debe tenerse en cuenta también el **Plan Forestal Español**, aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de julio de 2002<sup>50</sup>, que define una política forestal común que permita la posibilidad de fijar objetivos nacionales ecológicos, económicos y sociales que respondan a las obligaciones internacionales (supraestatales) y establezcan los mecanismos institucionales que garanticen la coordinación interautonómica para su consecución, y que hace referencia a algunos de los componentes de la infraestructura verde (aunque el concepto no había aparecido normativamente aún) y, p. ej. a las vías pecuarias como corredores ecológicos.

---

<sup>49</sup> Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de Montes Vecinales en Mano Común (BOE núm. 280, de 21/11/1980) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-25463>].

<sup>50</sup> Plan Forestal Español, aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de julio de 2002 [[http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/pfe\\_tcm7-30496.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/pfe_tcm7-30496.pdf)], y Anexos [[http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/pfe\\_anexo\\_tcm7-30497.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/pfe_anexo_tcm7-30497.pdf)].

El concepto de infraestructura verde es de utilidad especialmente en el ámbito de la actividad urbanística y de uso del suelo, teniendo en cuenta además que la nueva Legislación del Estado en esta materia tiene como uno de sus objetivos más destacables avanzar hacia un urbanismo más sostenible, incluyendo acciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. En efecto, el **Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana**<sup>51</sup>, tiene por objeto, entre otros, regular para todo el territorio nacional las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, así como establecer las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo (art.1), para inmediatamente reconocer el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 3), como uno de los ejes del propio texto normativo.

Efectivamente, el nuevo principio supone que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes; y, en su virtud, tales políticas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje, a la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística, y a la prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

En el marco de este principio, el nuevo Texto Refundido (art. 21) establece la situación básica de suelo rural<sup>52</sup>, en la que se integran, en todo caso, el suelo

---

<sup>51</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de 31/10/2015) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>].

<sup>52</sup> Además, junto a la anterior categoría, la nueva Ley (art. 21-3º) prevé la situación de suelo urbanizado, que aquel que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada

preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística, y, por otra parte, el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente. Indudablemente, la gran mayoría de los componentes de la infraestructura verde se integran con normalidad en esta situación, que incluye estrictas limitaciones de uso edificatorio. En el suelo que sea rural, su propietario tiene el deber de conservarlo, que supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y

---

por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones: a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación. b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado. c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o categoría asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto.

Por lo demás, el Texto Refundido establece la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano (art. 22).



asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo (art. 16). Por otra parte, la situación de suelo rural tiene efectos inmediatos, y más restrictivos (comparándola con el suelo urbanizado) en su valoración a efectos urbanísticos (art. 36).

También debe mencionarse la **Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español**<sup>53</sup>, ya que algunos de los bienes naturales que protege tienen relación con el contenido sustantivo de la infraestructura verde, pues integra en el Patrimonio Histórico Español los inmuebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico; también los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico. Los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural (art. 1).

Más concretamente, entre los bienes inmuebles que pueden ser declarados Bienes de Interés Cultural, la Ley incluye a los Jardines Históricos (que son espacios delimitados, producto de la ordenación por el hombre de elementos naturales, a veces complementados con estructuras de fábrica, y estimados de interés en función de su origen o pasado histórico o de sus valores estéticos, sensoriales o botánicos), los Sitios Históricos (que son lugares o parajes naturales vinculados a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico), y las Zonas Arqueológicas (que son lugares o parajes naturales donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas).

La Ley y su normativa de desarrollo establecen el procedimiento de declaración de los Bienes de Interés Cultural, así como el sistema de protección específico para los bienes inmuebles, y otras normas de protección de carácter general.

Asimismo, y aunque no hay referencias a la infraestructura verde, debe mencionarse la legislación sobre desarrollo sostenible del medio rural. En efecto, la constatación de que el medio rural español muestra diferencias de desarrollo con respecto al medio urbano, especialmente acusado en determinadas zonas rurales, puso de manifiesto las carencias de este modelo

---

<sup>53</sup> Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE núm. 155, de 29/06/1985) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-125344>].

esencialmente agrarista, y la necesidad de realizar un cambio en el enfoque de las políticas públicas, que para atender a territorios y poblaciones frecuentemente marginados, debía pasar de ese enfoque agrarista y sectorial, a un enfoque fundamentalmente territorial e integral. Estas ideas justificaron la aprobación de la **Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural**<sup>54</sup>, que establece las bases de una política rural propia, como política de Estado, plenamente adaptada a las condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares del medio rural español, y que permita complementar la aplicación de los instrumentos de las políticas europeas y de las políticas sectoriales convencionales, para procurar un desarrollo sostenible sobre el medio rural; previendo, entre otras, medidas sobre conservación de la naturaleza y gestión de los recursos naturales, incluyendo los contratos territoriales de zonas rurales.

En el marco de la política de la Unión Europea, en 2006 se aprobó el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático<sup>55</sup>, que constituye el marco general de referencia para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, y proporciona la estructura global donde se enlazan las diferentes evaluaciones de los sectores, los sistemas y las regiones, y en el que se prevén medidas y acciones relacionadas con la infraestructura verde (que, naturalmente, por la fecha no se menciona), o más bien con algunos de los elementos que la integran (tales como biodiversidad, recursos hídricos, bosques zonas costeras y de montaña o suelos); pero con una visión global, vinculada al objetivo mencionado.

Además, la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos, cualesquiera que fueren su origen y estado físico, y este concepto de aprovechamiento engloba el conjunto de actividades destinadas a la explotación, preparación, concentración o beneficio

---

<sup>54</sup> Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (BOE núm. 299, de 14/12/2007) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21493>], Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007) [[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-21489](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-21489)], y Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el Primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible para el período 2010-2014 (BOE núm. 142, de 11 de junio de 2010) [<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-9237>].

<sup>55</sup> “Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Marco para la coordinación entre Administraciones Públicas para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático”, aprobado por el Consejo de Ministros en 2006 [[http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pna\\_v3\\_tcm7-12445\\_tcm7-197092.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pna_v3_tcm7-12445_tcm7-197092.pdf)].

de un recurso mineral, incluyendo las labores de rehabilitación del espacio natural afectado por las actividades mineras, de acuerdo con los principios de desarrollo sostenible y de la minimización de las afectaciones causadas por el laboreo de las minas. En desarrollo de la Ley, y más específicamente, debe tenerse en cuenta asimismo el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras<sup>56</sup>.

Finalmente, la **Ley de Evaluación Ambiental**<sup>57</sup> no establece el régimen de ningún componente de la infraestructura verde, pero, ya que su finalidad es establecer las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio nacional un elevado nivel de protección ambiental, y por ello regular tanto la evaluación ambiental estratégica (de planes y programas), como la evaluación ambiental de proyectos, sí obliga a tener en cuenta la incidencia de los planes, programas y proyectos en los componentes de la infraestructura verde (aunque no los menciona con este nombre), así como a incluir medidas apropiadas para paliar los efectos sobre los mismos.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias, algunas Comunidades Autónomas (con referencias más o menos directas a la infraestructura verde, pueden citarse las Comunidades Valenciana, de Andalucía, La Rioja, Galicia y Castilla y León) han aprobado leyes propias y otros instrumentos estratégicos o de planificación en materia de espacios naturales, conservación o protección de la naturaleza o, últimamente, del patrimonio natural, así como en materia forestal y sobre montes, en las que se incluyen referencias a la mayoría de los componentes de la infraestructura verde (principalmente, los espacios naturales protegidos, con figuras diversas, y en relación particularmente con las últimas Leyes en la materia aprobadas)<sup>58</sup>, y a alguna acción en materia de conectividad y restauración ecológica (principalmente en la normativa forestal y de montes); asimismo, algunas Comunidades Autónomas han aprobado

---

<sup>56</sup> Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (BOE» núm. 176, de 24/07/1973), modificada por última vez en 2014 [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1973-1018>], y Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras (BOE núm. 143, de 13/06/2009) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-9841>].

<sup>57</sup> Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (BOE núm. 296, de 11/12/2013) [<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913>].

<sup>58</sup> Así, p. ej., Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León (Boletín Oficial de Castilla y León del 30) [<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2015/03/30/pdf/BOCYL-D-30032015-1.pdf>].

normas en materia de vías pecuarias, y, por razones competenciales, todas las Comunidades han aprobado una o varias leyes en materia territorial y urbanística, con referencias a componentes de la infraestructura verde, y a alguna medida sobre conectividad ecológica; si bien, naturalmente, casi todas las referencias son anteriores a la Comunicación de la Comisión de 2013.

Además, deben tenerse en cuenta algunas iniciativas de las Administraciones Locales en materia de infraestructura verde. Así, entre los más destacables, deben mencionarse el proyecto de infraestructura verde del Ayuntamiento de Vitoria<sup>59</sup>, el proyecto de cartografía de servicios ecosistémicos llevada a cabo por la Diputación de Barcelona a través de SITxell<sup>60</sup> o el proyecto presentado por el Ayuntamiento de Zaragoza al Programa LIFE de la Unión Europea en 2012<sup>61</sup>.

#### 4.4. La Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas

La Comunicación de la Comisión Europea sobre Infraestructura Verde de 2013 y especialmente la modificación de 2015 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de 2007 provocaron el inicio del proceso de redacción de la misma, para lo que la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, del Ministerio Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, encomendó en septiembre de 2015 al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) la elaboración de una propuesta técnica de Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, y cuyo plazo de ejecución finalizaba el 30 de noviembre de 2016<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup>Sobre el proyecto véanse los enlaces <http://www.vitoriagasteiz.org/wb021/http://contenidosEstaticos/adjuntos/eu/81/70/58170.pdf>, <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http://contenidosEstaticos/adjuntos/eu/32/95/53295.pdf> y [http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&aplicacion=wb021&tabla=contenido&uid=u25e08f9d14a56aaea69\\_7fdf](http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&aplicacion=wb021&tabla=contenido&uid=u25e08f9d14a56aaea69_7fdf).

<sup>60</sup> SITxell Análisis Territorial: <http://www.sitxell.eu/es/mapes.asp>. Este proyecto fue financiado por la Oficina de Planificación y Análisis Territorial de la Diputación de Barcelona y llevado a cabo por el CREAM y el ICTA, y además, ha contado con el apoyo del Centro Tecnológico y Forestal de Cataluña (CTFC), el Instituto Catalán de Ornitología y la Unión de Pagesos.

<sup>61</sup> Proyecto Zaragoza+Natural. Véase el enlace: <https://www.zaragoza.es/cont/paginas/noticias/LIFE+%20ZARAGOZA1.pdf>

<sup>62</sup> Los datos sobre la elaboración y el contenido del documento se toman de GIL HERNÁNDEZ, P., FORNER SALES, A., y VALLADARES ROS, F., “Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas”, en *Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*.

El proceso de elaboración, que se inició en octubre de 2015, realizándose de forma muy participativa sobre la base de los conocimientos científico-técnicos de más de 140 expertos en materias como ecología, biodiversidad, bienes y servicios ecosistémicos, paisajismo, planificación y ordenación del territorio, conectividad ecológica, infraestructura verde, restauración ecológica, cambio climático, derecho, economía, etc.

Los primeros pasos del proceso incluyeron la realización, en noviembre de 2015, de un seminario de expertos sobre infraestructura verde y de una encuesta sobre las materias referidas, la recopilación de documentación, la elaboración de un primer esquema del documento y el encargo de algunos informes específicos<sup>63</sup>. En diciembre de 2015, el grupo de expertos elabora un primer esquema de la estructura del documento (incluyendo los siguientes apartados: Introducción, glosario, antecedentes, marco legislativo, marco conceptual, diagnóstico, justificación, objetivos, directrices, financiación y plan de seguimiento). En enero de 2016 se forman diversos grupos de trabajo, coordinados por un especialista en cada materia<sup>64</sup>. La estructura del texto se precisa más concretamente en febrero y marzo de 2016, y comienzan a redactarse los primeros documentos de apoyo al contenido de la Estrategia. La reunión del grupo de expertos, celebrada en Madrid el 14 de abril de 2016, analizó la situación de los trabajos, y precisó con más detalle el contenido del

---

50 años de Congresos de Geografía, "Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global" [Madrid, 25 a 27 de octubre de 2017], F. Allende, R. Cañada, G. Fernández-Mayoralas, G. Gómez, N. López, A. Palacios, F. Rojo y M.J. Vidal (eds.)-Asociación de Geógrafos Españoles-Dpto. Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid-Ediciones UAM, Madrid, 2017 [DOI: <https://doi.org/10.15366/ntc.2017> ], pp. 462-471, y VALLADARES ROS, F., GIL HERNÁNDEZ, P., y FORNER SALES, A., *Bases Científico-Técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas* (doc. inédito), Madrid, 24 de febrero de 2017.

<sup>63</sup> La coordinación general de los trabajos correspondió a Fernando Valladares Ros, Paula Gil Hernández y Alicia Forner Sales, por parte del CSIC (Museo Nacional de Ciencias Naturales), y a Rafael Hidalgo por parte del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

<sup>64</sup> Los grupos de trabajo y coordinadores fueron: Marco normativo (Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Universidad de Salamanca), Servicios ecosistémicos (Francisco A. Comín Sebastián, Instituto Pirenaico de Ecología-CSIC), Infraestructura Verde (Víctor Javier Colino Rabanal, Universidad de Salamanca, y Rafael Silva, Junta de Andalucía), Conectividad (Miguel Gurruchaga San Vicente, Universidad del País Vasco, y Gema Rodríguez, WWF), Restauración ecológica (Jorge Cortina, Universidad de Alicante), Cambios de ocupación de suelo (Andrés Bonet, Universidad de Alicante), Cambio climático (J. Ramón Picatoste Ruggeroni y Aída Velasco, Oficina Española del Cambio Climático, y Raúl García Camacho, Universidad Rey Juan Carlos), Financiación y dimensión económica (Fernando Rodríguez López, Universidad de Salamanca) y Plan de seguimiento (Carlos Iglesias Merchán, Environmental Studies Consultants).

índice propuesto. Además, se encargaron, como textos de apoyo y profundización, algunas síntesis temáticas<sup>65</sup>.

El borrador inicial de la Estrategia se presentó en una reunión informativa, celebrada en Madrid el 23 de junio de 2016, cuya finalidad era difundir su contenido (mediante la intervención de los coordinadores generales y de cada grupo de expertos), identificar a personas, organismos, empresas, etc., interesadas en participar en la elaboración del texto, o de alguna de sus partes, o plantear sugerencias, e identificar a otros interesados en revisar el texto. Después de la reunión, se puso en marcha un proceso participativo en el que se invitó a las personas que habían mostrado interés para, con el compromiso de confidencialidad, revisar el texto elaborado y los documentos de apoyo. Asimismo, en este mismo mes, se constituye un grupo de trabajo específico para elaborar y organizar las directrices de la Estrategia, que constituye la parte más importante de la misma (incluyendo directrices para los componentes territoriales de la infraestructura verde, para las políticas sectoriales, para la política urbanística y la planificación territorial y para su implantación y difusión)<sup>66</sup>. En el mes de septiembre se elabora el índice extendido de la Estrategia (que incluye, con más detalle, las siguientes partes: Introducción, Glosario, Antecedentes, Marco legislativo, Marco conceptual, Diagnóstico, Justificación de la Estrategia, Objetivos generales y operativos, Directrices, Seguimiento y evaluación, Financiación y Anexos) y se preparan todos los documentos, incluyendo los cambios correspondientes, si los hubiere, para su entrega al Ministerio.

El resultado final ha sido el documento titulado *Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, de más de 700 páginas, que formalmente no es el texto de la Estrategia, sino el soporte y apoyo científico y técnico de la misma, a elaborar posteriormente en la forma prevista por la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, así como varios documentos complementarios, de apoyo científico<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Ver, p. ej., REY BENAYAS, J. M<sup>a</sup>., y DE TORRE CEIJAS, R., *Medidas para fomentar la conectividad entre espacios naturales protegidos y otros espacios de elevado valor natural*, CSIC-MNCN, Madrid, mayo de 2016, y DE TORRE CEIJAS, R., *Diseño de planes de seguimiento y valoración de áreas sometidas a restauración ecológica*, CSIC-MNCN, Madrid, mayo de 2016.

<sup>66</sup> Los coordinadores de los grupos que elaboraron las directrices de la Estrategia fueron: directrices generales para la infraestructura verde (Rafael Mata Olmo, UAM), directrices para las políticas sectoriales (Fernando Magdaleno, CEDEX), directrices para la implementación y difusión de la Estrategia (José Ramón Molina, TYPSA), y directrices para la política urbanística (Emilio Díez de Revenga, Ambiental SL).

<sup>67</sup> Los documentos científicos redactados como apoyo a la elaboración de la Estrategia fueron: *Marco normativo* (elaborado por Dionisio Fernández de Gatta Sánchez); *Marco*

Su contenido principal se estructura fundamentalmente en un marco normativo, un marco conceptual, un diagnóstico de la situación actual en España, una serie de objetivos, un conjunto de directrices, un plan de seguimiento y un apartado sobre la financiación de la infraestructura verde; siendo su objetivo general, de conformidad con la Ley citada, servir a las Comunidades Autónomas como documento base para implantar y desarrollar en sus territorios la infraestructura verde a partir de una serie de directrices comunes que la impulsen.

Debe resaltarse que la infraestructura verde no se presenta como una nueva figura de protección del patrimonio natural, sino como una herramienta integradora que pretende asegurar los procesos originados en los sistemas ecológicos y cuyos beneficios revierten en el ser humano (en relación con el aumento de la eficiencia de los recursos naturales, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención de desastres, la gestión del agua, del suelo y del territorio, la agricultura y la silvicultura, la inversión y el empleo, la salud, etc.). Una de sus novedades más destacables es que se concibe como una red de espacios planificada, diseñada y gestionada de forma estratégica cuyos componentes territoriales, objetivos y directrices se incorporan en las políticas sectoriales, incluida la urbanística y territorial; con lo que, de este modo, toda normativa que regula los distintos ámbitos de actuación en el territorio debe integrar el concepto de infraestructura verde, dar cumplimiento a los objetivos

---

*conceptual* (que incluye las materias “Servicios de los ecosistemas”, elaborado por Francisco A. Comín, Fernando Rodríguez López y otros; “Infraestructura Verde”, elaborado por Víctor Colino Rabanal y otros; “Conectividad”, elaborado por Miguel Gurruchaga y otros; “Restauración ecológica”, redactado por Jorge Cortina y otros; “Cambio de ocupación del suelo”, elaborado por Andrés Bonet y otro, y “Cambio climático”, redactado por José Ramón Picatoste y otros); *Diagnóstico* (que se integra por las materias “Situación de la infraestructura verde en España”, cuya redacción ha sido coordinada por Rafael Silva López; “Diagnóstico de ocupación del suelo en España”, elaborado por Andrés Bonet y otros; “Fragmentación y pérdida de hábitats”, redactado por Paula M. Gil Hernández, Alicia Forner Sales y Fernando Valladares Ros; “Corredores ecológicos”, elaborado por Gema Rodríguez y otros; “Restauración ecológica”, redactado por Jorge Cortina y otros, y “Situación climática en España”, elaborado por Raúl García Camacho); *Medio marino* (redactado por F. Giménez Casalduero y J. Templado González); *Directrices* (que incluye “Directrices generales”, elaboradas por Rafael Mata Olmo; “Directrices para las políticas sectoriales”, redactadas por Fernando Magdaleno Mas; “Directrices para la política urbanística y la planificación territorial”, elaboradas por Emilio Díez de Revenga Martínez y otros, y “Directrices para la implementación y difusión de la Estrategia”, redactadas por José Ramón Molina Moreno y otros), y *Programa de seguimiento* (elaborado por Carlos Iglesias y otros); *Dimensión económica y financiera* (redactado por Fernando Rodríguez López y otros); a los que se añadió el documento *Estrategia estatal de infraestructura verde, y de la conectividad y restauración ecológicas. Visión* (redactado por José Vicente de Lucio).

y directrices establecidos en la Estrategia nacional y, asimismo, tomar en consideración los ecosistemas, la conectividad y la restauración ecológica como parte de ella. Se trataría, pues, de llevar a cabo un nuevo modelo de planificación del territorio más saludable tanto para los ecosistemas y la sociedad.

Por otra parte, la implantación de la infraestructura verde pretende, por un lado, solucionar las presiones sobre el medio al proteger los procesos que ocurren en la naturaleza como garantía de los servicios ecosistémicos y, por otro lado, frenar la creciente pérdida de biodiversidad en su territorio; y, para lograrlos, la misma surge como una red ecológica de espacios diseñada y gestionada para impulsar la mejora, el mantenimiento y la restauración de la conectividad ecológica entre hábitats (teniendo en cuenta que el concepto de conectividad está ligado a las relaciones originadas en los sistemas ecológicos, a las rutas empleadas por las especies individuales en sus áreas de distribución y a los nexos o enlaces existentes entre las diferentes teselas del paisaje, y que la misma se ve afectada en particular por políticas sectoriales con incidencia sobre el territorio, por lo que la integración del análisis de la conectividad y del diseño de corredores ecológicos en las políticas sectoriales constituye una herramienta necesaria para la implantación eficaz de una infraestructura verde). Además, se incorpora el concepto de la restauración ecológica como instrumento mediante el cual se aplica un proceso de intervención para el restablecimiento de un ecosistema degradado, dañado o destruido, con el objetivo de priorizar zonas de actuación de hábitats a restaurar para maximizar tanto la conectividad como las funciones ecosistémicas. Y asimismo, se tiene en cuenta los cambios de uso del suelo y el cambio climático.

El objetivo general, una vez analizado el marco legislativo y conceptual, es implantar y desarrollar una infraestructura verde para el territorio nacional a través de la definición de unos objetivos específicos y un conjunto de directrices que, apoyadas en un diagnóstico general de la realidad territorial y medioambiental, impulsen su establecimiento y sirvan de referencia para la elaboración de las correspondientes Estrategias regionales de infraestructura verde; para lo que se establecen criterios comunes para la identificación, conservación y restauración de la infraestructura verde en todas las Comunidades Autónomas.

Además, como objetivos específicos, se incluyen los relativos a aplicar herramientas de planificación y gestión territorial diseñadas desde un planteamiento que vincule las actuaciones con los resultados esperados de conservación de la biodiversidad, de restauración de la conectividad y la funcionalidad de los ecosistemas, y del mantenimiento de los servicios



ecosistémicos; maximizar la integración transversal de los conceptos, objetivos y planteamientos de la infraestructura verde en los distintos niveles de la planificación territorial; identificar las formas en que debe fortalecerse la coordinación efectiva entre las distintas Administraciones Públicas y entre sus propios órganos con el fin de implantar con éxito la infraestructura verde, y promover la mejora del conocimiento, la investigación y la transferencia en el marco de los objetivos de la infraestructura verde, así como la difusión de información a todos los niveles de la sociedad, con el fin de conseguir una adecuada sensibilización acerca de la importancia de este instrumento.

A continuación, el documento, de acuerdo con el diagnóstico de la situación realizado, propone las directrices, que han de ser tenidas en cuenta por las Comunidades Autónomas, una vez aprobada la Estrategia nacional. En primer lugar, se incluyen directrices generales para la identificación e implementación territorial de la infraestructura verde, y para la conectividad y restauración ecológicas, que aborda la naturaleza multi-escalas de la infraestructura verde, las competencias de la Administración General del Estado en materia de protección del patrimonio natural, aguas, vías pecuarias y costas, la identificación y la cartografía de la infraestructura verde y la mejora y el fortalecimiento de la conectividad en espacios fluviales, litorales y marinos. En segundo lugar, se prevén directrices para las políticas sectoriales, debido a la necesidad de incorporar la infraestructura verde en sus normativas al actuar sobre el territorio (incluyendo directrices para los sectores agropecuario y desarrollo rural, forestal, industrial, hidráulico y de la gestión del agua, de infraestructuras de transporte, energéticas y de telecomunicación, patrimonio histórico-cultural y otras políticas como planes de gestión para espacios protegidos, geológicos y biológicos, acciones de custodia del territorio, planes de dinamización turística, estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático). A continuación, en tercer lugar, se incluyen directrices para la política urbanística y la planificación territorial, que ponen en valor las funciones de la infraestructura verde urbana y su papel en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la mitigación, adaptación y resiliencia de las ciudades ante el cambio climático; abordando aspectos sobre la legislación del suelo y ordenación del territorio, los planes territoriales autonómicos, los planes subregionales e insulares y el planeamiento urbanístico municipal. Finalmente, en cuarto lugar, se proponen directrices para la implementación y difusión de la infraestructura verde, que plantean la necesidad de promover y fortalecer la cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas, y entre sus propios entes y órganos, de fomentar la investigación, mejora y coordinación de iniciativas, líneas y programas, de asegurar que el desarrollo sea sostenible e integrador a partir del procedimiento de evaluación ambiental, de estimular la responsabilidad medioambiental, de implicar a la ciudadanía y

de promover la mitigación y adaptación al cambio climático en España a través de la infraestructura verde.

El documento propone, asimismo, un programa de seguimiento para evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos y conocer las tendencias evolutivas de la infraestructura verde; incluyendo, entre otros, la posibilidad de emplear plataformas y herramientas para la comunicación de los resultados, cartografías, informes, inventarios, eventos, materiales didácticos, campañas de concienciación.

Finalmente, el documento establece las posibles fuentes, públicas y privadas, para la financiación de la implantación y desarrollo de la infraestructura verde.

De acuerdo con lo establecido en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, una vez entregado al Ministerio el documento de las *Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, se inicia el proceso de dos años de colaboración y coordinación entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas con la finalidad de elaborar el texto de la Estrategia definitivo, debiendo publicarse en el Boletín Oficial del Estado antes de finalizar el año 2018, y a partir de lo cual, las Comunidades Autónomas tendrán un máximo de tres años para poder elaborar sus propias Estrategias regionales en la materia.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

\*AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY):

-“Landscape fragmentation in Europe”, *EEA Report* n° 2/2011, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011 [<http://www.eea.europa.eu/publications/landscape-fragmentation-in-europe>].

-“Green Infrastructure and territorial cohesion. The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems”, *EEA Technical Report*, n° 18/2011, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011 [<http://www.eea.europa.eu/publications/green-infrastructure-and-territorial-cohesion>].

-“Spatial analysis of green infrastructure in Europe”, *EEA Technical Report*, nº 2/2014 Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014 [<http://www.eea.europa.eu/publications/spatial-analysis-of-green-infrastructure>].

-*Infraestructura Verde: una vida mejor mediante soluciones naturales*, Copenhague (Dinamarca), 2015 [<http://www.eea.europa.eu/es/articulos/infraestructura-verde-una-vida-mejor>].

\*ALLI TURRILLAS, J.-C., *La Protección de la Biodiversidad. Estudio jurídico de los sistemas para la salvaguarda de las especies naturales y sus ecosistemas*, prólogo de F. LOPEZ RAMÓN, Ed. Dykinson, Madrid, 2016.

\*ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., “La custodia del territorio como instrumento complementario para la protección de espacios naturales”, *Revista catalana de Derecho Ambiental*, nº 1/2011, pp. 1-22.

\*AYUNTAMIENTO DE VITORIA-CENTRO DE ESTUDIOS AMBIENTALES, *La infraestructura verde urbana de Vitoria. Documento de propuesta*, septiembre 2014 [<http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/eu/32/95/53295.pdf>]

\*BARREIRA LÓPEZ, A. (Dir.), y otros, *Estudio jurídico sobre la custodia del territorio*, Plataforma de Custodia del Territorio-Fundación Biodiversidad, Madrid, 2010.

\*BASORA ROCA, J., y SABATÉ Y ROTÉS, J., y otros, *Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje*, Ed. Fundación Territorio y Paisaje-Obra Social de Caja Cataluña-Red de Custodia del Territorio, 2006.

\*BECKMANN, A., in cooperation with PTÁCEK, L., MITCHELL, B., KUNDRATA, M., and SERAFIN, R., *Caring for the Land. A decade of promoting landscape stewardship in Central Europe*, Environmental Partnership for Central Europe Consortium and QLF/Atlantic Center for the Environment, Staré Mesto, Czech Republic, 2000.

\*BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Derecho Ambiental*, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2014.

\*BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, *Código de Naturaleza y Biodiversidad*, Madrid, 2018 [[file:///C:/Users/a/Documents/Downloads/BOE-145 Codigo de Naturaleza y Biodiversidad.pdf](file:///C:/Users/a/Documents/Downloads/BOE-145%20Codigo%20de%20Naturaleza%20y%20Biodiversidad.pdf)].

\*CANALS Y AMETLLER, D., *Recuperación y nuevos destinos de viejas infraestructuras: de ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio ecológico*, Ed. Cedecs, Barcelona, 2000.

\*CANTÓ LÓPEZ, M<sup>a</sup>. T.:

-“La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 43-44/2014, págs. 215-234.

-“La ordenación de la Infraestructura Verde en el sudeste Ibérico (Comunidad Valenciana, España)”, *Cuadernos de Biodiversidad*, nº 45/2014, págs. 10-22.

\*COMISIÓN EUROPEA, *Construir una infraestructura verde para Europa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014

\*COSTANZA, R., and DALY, H. E., “Natural Capital and Sustainable Development”, *Conservation Biology*, Vol. 6, nº 1, Mar., 1992, pp. 37-46.

\*CUENCA SÁNCHEZ, C., *Análisis de las políticas forestales en España (1983-2013)*, Trabajo Final del Máster en gestión y Restauración del Medio Natural, Tutores: Profs. J. Cortina Segarra y M<sup>a</sup>. Melero de Blas, Universidad de Alicante-WWF, Curso 2013/2014.

\*DELGADO DE MIGUEL, J. F.:

-*Derecho Agrario Ambiental. Propiedad y Ecología*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1992.

-*Derecho Agrario de la Unión Europea*, Ed. The Book, 1996.

\*DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F., *Los Espacios Naturales Protegidos*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

\*DE TORRES CEIJAS, R., *Diseño de planes de seguimiento y valoración de áreas sometidas a restauración ecológica, Síntesis Temática III* (Estrategia estatal de

infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas). Informe Técnico, Museo Nacional de Ciencias Naturales-CSIC, Madrid, mayo de 2016.

\*DISSELHOFF, T., *Alternative Ways to Support Private Land Conservation*. Report to the European Commission, (Ref. No: E.3-PO/07.020300/2015/ENV). Final version, 22.05.2015.

\*ESTEVE PARDO, J., *Derecho del Medio Ambiente*, 4ª ed., Ed. M. Pons, Madrid, 2017

\*EUROPEAN COMMISSION, “The Multifunctionality of Green Infrastructure”, *Science for Environment Policy, In-Depth Report*, march 2012 [[http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green\\_Infrastructure.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green_Infrastructure.pdf)].

\*EUROPEAN COMMISSION (Directorate-General for the Environment)-TRINOMICS B.V., *Supporting the Implementation of Green Infrastructure. Final Report* [ENV.B.2/SER/2014/0012], Rotterdam (The Netherlands), 2016.

\*FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.:

-“La Política Agroambiental en Castilla y León”, *5º Congreso de Economía Regional de Castilla y León* (Ávila, 28 a 30 de Noviembre de 1996), Comunicaciones, Vol. 3, Ed. Junta de Castilla y León, Salamanca, 1996, pp. 1509-1519.

-“El régimen jurídico de la utilización y uso de los espacios naturales protegidos: aspectos internacionales, comunitarios e internos”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 179/1999, págs. 51-70.

-“Articulación y perspectivas del desarrollo sostenible en la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 264/2007, págs. 35-60.

-“El régimen de sostenibilidad medioambiental”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº. 25/2011, pp. 163-218 [<file:///C:/Users/a/Documentos/Downloads/04+rjcy+25+gatta.pdf>].

-“El Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea, 2013-2020”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 41-42/2013, pp. 71-121.

-“El VII Programa Ambiental de la Unión Europea (2013-2020), publicado el 28 de diciembre de 2013: una nueva visión medioambiental del futuro”, *La Ley-Unión Europea*, nº 12/2014, pp. 32-45.

-“La participación privada en la conservación de los recursos naturales: el régimen jurídico de la Custodia del Territorio”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 43-44/2014, pp. 71-111.

-“La iniciativa privada en la protección del medio ambiente y en la conservación de los recursos naturales: el régimen de la custodia del territorio”, ponencia presentada en el Congreso de la Red ECOVER, J. SANZ LARRUGA (Dir.), *Derecho Ambiental para una Economía Verde*, La Coruña, 19 y 20 de noviembre de 2015 (no publicado).

-*Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 6ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2017.

\*FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Parques nacionales y protección de la naturaleza”, *Revista Española de Derecho Administrativo-REDA*, nº 5/1975, pp. 215-223

\*FARRERO Y COMPTE, A., “La infraestructura verde urbana y su gestión”, *Revista Montes*, nº. 88/2007, págs. 33-42

\*GARCÍA URETA, A., *Espacios naturales protegidos*, Ed. IVAP, Oñate (Guipúzcoa), 1999.

\*GARCÍA URETA, A., *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, Ed. Iustel, Madrid, 2010.

\*GARCÍA URETA, A. (Coord.), y otros, *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: balance de 20 años*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012.

\*GIL HERNÁNDEZ, P., FORNER SALES, A., y VALLADARES ROS, F., “Bases científico-técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas”, en *Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. 50 años de Congresos de Geografía, “Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global”* [Madrid, 25 a 27 de octubre de 2017], F. Allende, R. Cañada, G. Fernández-Mayoralas, G. Gómez, N. López, A. Palacios, F. Rojo y M.J. Vidal (eds.)-Asociación de Geógrafos Españoles-

Dpto. Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid-Ediciones UAM, Madrid, 2017 [DOI: <https://doi.org/10.15366/ntc.2017> ], pp. 462-471.

\*GUILLE, J. J., “La Custodia del territorio como instrumento de preservación ambiental y desarrollo socioeconómico”, *Revista catalana de Derecho Ambiental*, nº 2/2014, pp. 1-49.

\* JIMÉNEZ JAÉN, A., *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2000.

\*LASAGABASTER HERRARTE, I. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental. Parte Especial I. Espacios Naturales, Flora y Fauna, Montes, Paisaje*, 2ª ed., Ed-LETE, Bilbao, 2010.

\*LÓPEZ RAMÓN, F.:

-*La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Ed. Real Colegio de España de Bolonia, Zaragoza, 1980.

-“La protección voluntaria de los espacios naturales y el régimen de fomento de la agricultura sostenible”, *Actas del III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Ed. Fundación Biodiversidad, Madrid, 2000, pp. 59-80.

-*Principios de Derecho Forestal*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2002.

-*Política ecológica y pluralismo territorial: ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009.

-“La Ley de Conservación de 1989 y la continuidad de sus planteamientos en la Ley del Patrimonio Natural de 2007”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 307/2010, Monográfico sobre “Patrimonio natural y biodiversidad”, págs. 3-8.

\*LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J. C., *Administración y Legislación Ambiental*, 9ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2016.

\*LOZANO CUTANDA, B. (Dir.), LAGO CANDEIRA, A., y LÓPEZ ÁLVAREZ, L. F., *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Centro de Estudios Financieros (CEF), Madrid, 2014.

\*LOZANO CUTANDA, B., y RÁBADE BLANCO, J. M<sup>a</sup>., “El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales”, en SANZ LARRUGA, F. J., GARCÍA PÉREZ, M., y PERNAS GARCÍA, J. J. (Dir.), y otros, *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2013.

\* MARTÍN MATEO, R., y DíEZ SÁNCHEZ, J., *Tratado de Derecho Ambiental. Volumen III. Recursos Naturales*, Ed. Trivium, Madrid, 1997.

\*MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los parques nacionales”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 6/1975, pp. 343-364.

\*MAZZA L., BENNETT G., DE NOCKER L., GANTIOLER S., LOSARCOS L., MARGERISON C., KAPHENGST T., MCCONVILLE A., RAYMENT M., ten BRINK P., TUCKER G., VAN DIGGELEN R., *Green Infrastructure Implementation and Efficiency* (Final report for the European Commission, DG Environment on Contract ENV.B.2/SER/2010/0059), Institute for European Environmental Policy, Brussels and London, 2011.

\*MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, “Informe sobre el estado del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad en España”, años 2013, 2014, 2015 y 2016, Madrid, 2014 a 2017 [<http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/inventario-espanol-patrimonio-natural-biodiv/informe-anual-IEPNB.aspx>].

\*MONTEDURO, M., BUONGIORNO, P., DI BENEDETTO, S., ISONI, A. (Editors), et al, *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*, Springer Verlag, Heidelberg (Germany), 2015.

\*MONTESDEOCA DE LA FUENTE, M., “La custodia del territorio como estrategia de protección del medio ambiente”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 27 de Enero de 2014, 22 págs. [[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/01/2013\\_11\\_09\\_Montesdeoca\\_Custodia\\_del\\_Territorio.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/01/2013_11_09_Montesdeoca_Custodia_del_Territorio.pdf)].

\*MORPHET, J., *Infrastructure Delivery Planning. An effective practice approach*, Policy Press (University of Bristol), Bristol (Great Britain), 2016.



\*MULERO MENDIGORRI, A., *La protección de espacios naturales en España*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid, 2002.

\*ORTEGA ÁLVAREZ, L., y ALONSO GARCÍA, C. (Dir.), y otros, *Tratado de Derecho Ambiental*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

\*PALMA FERNÁNDEZ, J. L., *Derecho Agroalimentario*, 4ª ed., Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2016.

\*PAREJO ALFONSO, A., KRÄMER, L., y otros, *Derecho Medioambiental de la Unión Europea*, Ed. McGraw Hill, Madrid, 1996.

\*PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

\*REVISTA ESPAÑOLA DE ESTUDIOS AGROSOCIALES Y PESQUEROS, nº 228/2001, Monográfico sobre “Pagos por Servicios Ambientales y Desarrollo Económico: perspectivas y retos”.

\*REY BENAYAS, J. Mª., y DE TORRE CEIJAS, R., *Medidas para fomentar la conectividad entre espacios naturales protegidos y otros espacios de elevado valor natural, Síntesis Temática* (Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas), Museo Nacional de Ciencias Naturales-CSIC, Madrid, mayo de 2016.

\*RODGERS, Ch., *The Law of Nature Conservation. Property, Environment, and the Limits of Law*, Oxford University Press, Oxford (United Kingdom), 2013.

\*RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., “La ordenación de los montes como infraestructura verde estratégica en el marco de la Política Agraria Común (PAC 2015-2020)”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº. 29/2014, págs. 111-151.

\*ROUSE, D. C., and BUNSTER-OSSA, I. F., *Green Infrastructure: A Landscape Approach*, American Planning Association-Planning Advisory Service-Report Number 571, Chicago (Illinois, USA), 2013.

\*SABATÉ, J., BASORA, J., O’NEILL, C., and MITCHELL, B., *Caring together for nature. Manual on land stewardship as a tool to promote social involvement with the natural environment in Europe*, LandLife documents (Project LIFE10 INF/ES/540), 2013.

\*SALIDO PÉREZ, G. A., *Buenas prácticas para la definición de redes ecológicas en España. Situación actual, herramientas disponibles y propuestas de mejora*, Trabajo final del Máster en Gestión y Restauración del Medio Natural, Universidad de Alicante-WWF, Tutores: Profs. A. Bonet Jornet y D. Colomina Pérez, Curso 2012/2013.

\*SÁNCHEZ BRAVO, Á. A., “Infraestructura verde en la Unión Europea: una apuesta por la biodiversidad”, en SÁNCHEZ BRAVO, Á. A., y GABARDO, E. (ed. lit.), y otros, *Estudios sobre desarrollo socioambiental*, Ed. Punto Rojo, Sevilla, 2015, págs. 99-115.

\*SANCHO COMINS, J., MARTÍNEZ VEGA, J, y MARTÍN LOU, M<sup>a</sup>. A. (Ed.), y otros, *Necesidad de un marco jurídico para el desarrollo rural en España*, Ed. CSIC, Madrid, 2002.

\*SARASÍBAR IRIARTE, M.:

-*El Derecho Forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007

-“Montes y medio ambiente”, en LÓPEZ RAMÓN, F., y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (Coords.), y otros, *Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente*, Ed. M. Pons, Madrid, 2013, pp. 461-481.

\*URIARTE RICOTE, M<sup>a</sup>. T., “Planificar la infraestructura verde urbana”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100/2014 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo), págs. 2873-2895.

\*VALLADARES ROS, F., GIL HERNÁNDEZ, P., y FORNER SALES, A., *Bases Científico-Técnicas de la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, doc. inédito, Madrid, 24 de febrero de 2017.

\*VARIOS AUTORES, “Agricultura y Medio Ambiente”, *Revista El Campo (BBV)*, nº 131/1994.

\*VARIOS AUTORES, *Promoción del desarrollo rural*, Ed. Consejería de Agricultura y Ganadería (Junta de Castilla y León)-IBERDROLA, Salamanca, 1998.

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de julio de 2018*

**“LA ATENCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DESDE LA  
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: UNA VISIÓN GENERAL  
DESDE EL MARCO LEGISLATIVO AUTONÓMICO”**

“ATTENTION TO THE ENVIRONMENT FROM THE LAND  
PLANNING: A GENERAL VISION THE LEGISLATIVE  
AUTONOMOUS FRAME”

**Autora:** Esther Rando Burgos. Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

**Fecha de recepción:** 31/ 05/ 2018

**Fecha de aceptación:** 21/ 06/2018

**Resumen:**

El trabajo aborda la componente medioambiental desde la perspectiva de la ordenación del territorio, partiendo de uno de los objetivos fundamentales que persigue esta función pública: la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Se analiza el desarrollo de este objetivo en la legislación sobre ordenación territorial de las Comunidades Autónomas, así como la atención prestada al contenido ambiental por parte de los instrumentos de planificación territorial, tratando de sintetizar una perspectiva conjunta del escenario autonómico.

**Abstract:**

The paper approaches environmental component from the perspective of the land management, departing from one of the fundamental aims that chases this public function: the management responsible for the natural resources and the protection of the environment. There is analyzed the development of this aim in the legislation on territorial arrangement of the Autonomous

Communities, as well as the attention given to the environmental content on the part of the instruments of territorial planning, trying to synthesize a joint perspective of the autonomous scene.

**Palabras claves:** Ordenación del Territorio; Medio Ambiente; Legislación; Planificación Territorial; Planificación Ambiental

**Keywords:** Land Management; Environment; Legislation; Territorial Planning; Environmental Planning

**Sumario:**

1. Introducción
2. El medio ambiente en el marco europeo de ordenación del territorio
  - 2.1. Carta Europea de Ordenación del Territorio
  - 2.2. Estrategia Territorial Europea
  - 2.3. Agenda Territorial Europea
3. La protección del medio ambiente en la legislación de ordenación del territorio
4. Tratamiento de la planificación ambiental desde la planificación territorial
  - 4.1. Marco estatal de referencia: sistema de relación entre la planificación para la protección de los recursos naturales y la planificación territorial
  - 4.2. Categorización de la planificación ambiental por la planificación territorial
    - 4.2.1. Integración de la planificación ambiental y planificación territorial: Canarias
    - 4.2.2. Inclusión de los planes con contenido medioambiental como instrumentos de planificación territorial en sentido propio: Asturias y Castilla y León
    - 4.2.3. Inclusión de los planes con contenido medioambiental como instrumentos de planificación territorial sectorial: Andalucía, Aragón y Navarra
5. Contenido ambiental de los planes territoriales
6. Conclusiones
7. Bibliografía

**Summary:**

- 1. Introduction**
- 2. The environment in the European frame of land management**
  - 2.1. European letter of Land management**
  - 2.2. Strategy of the European Union**
  - 2.3. Territorial Agenda of the European Union**
- 3. The protection of the environment in the legislation of land management**
- 4. Treatment of the environmental planning from the territorial planning**
  - 4.1. State frame of reference: system of relation between the planning for the protection of the natural resources and the territorial planning**
  - 4.2. Categorization of the environmental planning for the territorial planning**
    - 4.2.1. Integration of the environmental planning and territorial planning: Canarias**
    - 4.2.2. Incorporation of the plans with environmental content like instruments of territorial planning in own sense: Asturias and Castille and Leon**
    - 4.2.3. Incorporation of the plans with environmental content like instruments of territorial sectorial planning: Andalusia, Aragon and Navarre**
- 5. Environmental content of the territorial plans**
- 6. Conclusions**
- 7. Bibliography**

## **1. INTRODUCCIÓN**

El fin de un instrumento de planificación territorial es lograr el modelo territorial que diseña. Este modelo territorial no es más que la expresión del orden territorial propuesto (y deseado) para un ámbito territorial, conforme a unos criterios y en el que se articulan y organizan las principales componentes del ámbito que planifica.

Como elementos comunes a cualquier territorio, la ordenación del territorio tendrá que prestar especial atención al sistema de asentamientos, al sistema de comunicaciones y transportes, al sistema de infraestructuras y a los recursos naturales presentes en el ámbito territorial cuya planificación le viene asignada.

El territorio es el continente sobre el que se desarrollan y tienen lugar estos y otros tantos elementos, que en esencia constituyen el contenido del mismo.

Su adecuada puesta en común e interrelación son funciones de la planificación territorial con el objeto de lograr un territorio vertebrado y articulado físicamente, cohesionado socialmente e integrado económicamente. En suma, por lo general, la planificación territorial trata de reorganizar y articular las componentes presentes en un determinado territorio para conseguir un desarrollo competitivo, cohesionado y sostenible del mismo, instituyéndose en el instrumento para ello.

En este escenario, la componente medioambiental resulta clave en la configuración del modelo territorial previsto, ya que en relación con ella, le viene atribuida a la ordenación del territorio uno de los objetivos fundamentales de esta función pública: la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Pero además, como medio indispensable para alcanzar otro de los objetivos de esta función pública, la utilización racional del territorio.

Ahora bien, articular estos objetivos en el modelo de organización territorial y reparto competencial diseñado por la Constitución Española, obliga a poner en relación los diferentes títulos competenciales y el desarrollo normativo llevado a cabo.

El medio ambiente se encuentra regulado entre los principios rectores de la política social y económica previstos por la Constitución Española, configurado por el art. 45 como derecho (a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona) y deber (de conservarlo), pero además, como un mandato a los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Y todo ello con una consecuencia muy concreta: el deber de imponer sanciones penales o administrativas y la obligación de reparar el daño.

Contrariamente, en relación con la ordenación del territorio, la Constitución únicamente se refiere a esta función pública con ocasión del reparto competencial, sin precisar o concretar más atribuciones sobre la misma.

Nuevamente es preciso poner en relación estos dos títulos competenciales en el marco del título VIII de la Carta Magna, y en particular en los arts. 148 y

149 al diseñar el modelo de reparto competencial. De esta forma, mientras la ordenación del territorio se faculta a las Comunidades Autónomas a asumirla como competencia propia (art. 148.1.3ª CE), el marco diseñado para el medio ambiente obliga a poner en relación los arts. 149 y 148 CE. Así, mientras el Estado se reserva como competencia exclusiva en el art. 149.1.23ª la legislación básica sobre protección del medio ambiente, el propio precepto reconoce que ello, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Pero además, el art. 148.1.9ª CE, atribuye a las Comunidades Autónomas la gestión en materia de protección del medio ambiente.

Complementario del complejo entramado que ya se deriva del reparto competencial cuando se trata de poner en común estas dos funciones públicas, es el carácter transversal que ambas presentan. Tanto el medio ambiente como la ordenación del territorio inciden de manera directa sobre otros títulos competenciales, y en particular lo hacen recíprocamente.

Estas cuestiones y otras tantas que se abordan en el presente trabajo, hacen muy necesaria una reflexión sobre cómo se articulan en la práctica las previsiones de nuestro ordenamiento jurídico con los propios objetivos que la ordenación del territorio y de manera singular, con el referente a la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

## **2. EL MEDIO AMBIENTE EN EL CONTEXTO EUROPEO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

### **2.1. Carta Europea de Ordenación del Territorio**

La interconexión entre ordenación del territorio y medio ambiente ha sido y es una constante. El carácter trasversal de la primera encuentra uno de sus máximos exponentes en la segunda.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio<sup>1</sup>, CEOT, ya en el año 1986, tras conceptuar la ordenación del territorio como “una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”, destaca como características de la misma “el hombre y su bienestar, así como

---

<sup>1</sup> Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España), en el marco de la Conferencia Europea de ministros responsables de ordenación del territorio.

su interacción con el medio ambiente, constituyen el centro de toda preocupación de la ordenación del territorio, cuyo objetivo es el de ofrecerle un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana”.

Y esta primera aproximación a la atención medioambiental, se refuerza al fijar los objetivos fundamentales que, en paralelo, persigue la ordenación del territorio: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio.

Para la consecución de la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, la CEOT, propone promover estrategias que permitan reducir al máximo los conflictos que surgen entre las crecientes necesidades de recursos naturales y la exigencia de su conservación, tratando de asegurar una administración responsable del marco natural, de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, de los recursos energéticos, de la fauna y de la flora, dedicando una atención especial a las bellezas naturales y al patrimonio cultural y arquitectónico.

## 2.2. Estrategia Europea de Ordenación del Territorio

La Estrategia Europea de Ordenación del Territorio<sup>2</sup>, ETE, bajo el lema “hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”, se ajusta al objetivo comunitario de procurar un desarrollo equilibrado y sostenible, particularmente a través del refuerzo de la cohesión económica y social. Para ello, partiendo de la definición del Informe Brundtland de las Naciones Unidas<sup>3</sup> del desarrollo sostenible como aquél que incluye no sólo un desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras los recursos actuales, sino también un desarrollo territorial equilibrado, la ETE aboga por asociar tres objetivos políticos fundamentales: cohesión económica y social; conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y; competitividad del territorio europeo.

---

<sup>2</sup> Acordada en la reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999.

<sup>3</sup> Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Elaborado en agosto de 1987 por diferentes naciones para la ONU, por una comisión dirigida por la doctora Gro Harlem Brundtland, por aquel entonces primera ministra de Noruega y a la que debe su nombre.



Nuevamente, la ETE, al igual que la CEOT una década antes, atribuye como objetivo fundamental de la ordenación del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales.

Pero además, la ETE es consciente de que la posibilidad de realizar actuaciones por parte de la Comisión Europea con efectos sobre el desarrollo territorial de la Unión Europea, UE, pasan por articular un conjunto de títulos del Tratado, entre otros, la política de medio ambiente. Y lo singulariza, atribuyendo entre los cometidos de esta política pública, la inclusión de disposiciones que insisten específicamente en la conexión con la ordenación del territorio y, especialmente, con el uso del suelo a la par que pone como ejemplo la necesidad de constituir una red de biotipos denominada “Natura 2000”, integradora de las zonas protegidas de toda la Comunidad y en la que han de integrarse las zonas de protección de aves, fauna, flora y hábitat, con el propósito de conservar determinados biotipos y especies, teniendo siempre en cuenta los intereses regionales y socioeconómicos. También cita otras acciones comunitarias en materia de medio ambiente que afectan de manera indirecta al uso del suelo o al desarrollo territorial, como la Directiva 85/337/CEE, sobre evaluación de impacto ambiental de grandes proyectos, las directivas sobre normas de calidad para los entornos de los espacios naturales, la normativa sobre disminución de emisiones o el programa de demostración sobre gestión integrada de zonas costeras (GIZC), iniciado por la Comisión en 1996, que promueve la gestión sostenible mediante la cooperación y la planificación integrada, teniendo en cuenta a todos los agentes implicados en un ámbito territorial apropiado<sup>4</sup>.

Entre las tendencias que la ETE identifica como importantes y con influencia sobre el desarrollo territorial de la UE, se refiere al medio ambiente, entendiendo que un enfoque más respetuoso de la gestión de los recursos naturales, así como la protección de los elementos naturales (aire, agua, suelo) contra la contaminación, constituyen objetivos importantes que no pueden ser logrados sino por una cooperación de dimensión tanto europea como mundial. La ETE se fija como lema “una ordenación del territorio moderna,

---

<sup>4</sup> De igual forma, la ETE recoge como “... la política de medio ambiente de la Comunidad viene influyendo cada vez más en la evolución de las zonas urbanas, mediante la normativa sobre tratamiento de aguas residuales y residuos, contaminación acústica y atmosférica. Por ejemplo, cada vez con mayor frecuencia se recogen en las leyes nacionales y en los sistemas de planificación del uso del suelo unos límites de contaminación acústica, que influyen en la realización posterior de las infraestructuras. De forma análoga, los límites de contaminantes atmosféricos pueden tener una influencia directa sobre la evolución de las zonas urbanas e industriales”.

Estrategia Territorial Europea, pág. 18.

eficaz y respetuosa de los recursos naturales puede representar una aportación importante a estos objetivos”

### 2.3. Agenda Territorial Europea

La Agenda Territorial Europea 2020, ATE/2020, siguiendo la estela de su antecesora, la Agenda Territorial Europea (2007) “Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”<sup>5</sup>, bajo el lema “Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas”<sup>6</sup>, hace hincapié en la búsqueda de un desarrollo territorial sustentado en la sostenibilidad. Entre los retos y potenciales para su logro, se centra en el cambio climático y los riesgos medioambientales (con el reto de guiar la atención hacia la coordinación territorial de las políticas, especialmente las de clima, energía, gestión del agua, agricultura, vivienda, turismo y transporte) o la pérdida de biodiversidad y patrimonio natural, paisajístico y cultural vulnerable (entendidos como parte del capital y de la identidad territorial, en la medida en que los valores ecológicos, la calidad medioambiental y los activos culturales, son esenciales para el bienestar y para las perspectivas económicas).

Entre las prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea, la ATE/2020 plantea “gestionar y conectar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones”, subrayando que unos sistemas ecológicos eficaces y la protección y mejora del patrimonio cultural y natural son condiciones importantes para el desarrollo sostenible a largo plazo. Pero además, atribuye la responsabilidad de todos por garantizar su buen funcionamiento, su protección y su mejora e insiste en respaldar la integración de los sistemas ecológicos y las áreas protegidas por sus valores naturales en redes de infraestructuras verdes<sup>7</sup> a todos los niveles.

---

<sup>5</sup> Agenda Territorial de la Unión Europea (2007) “Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”. Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 de mayo de 2007.

<sup>6</sup> Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (2011) “Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas” (2011). Reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial, 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría).

<sup>7</sup> Concepto incorporado en el marco valenciano por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana. La “infraestructura verde del territorio”, se configura con la finalidad de armonizar los nuevos crecimientos en el territorio con sus objetivos de protección, como una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural. Además, se emplea con la finalidad de lograr uno de los grandes retos de la planificación territorial, la vertebración territorial, para lo que incluye los terrenos con mayores valores del territorio, que al igual que las infraestructuras tradicionales (carreteras, vías férreas, etc), tiene la capacidad para vertebrar el territorio y dotarlo de continuidad.

También aboga por el alto valor de los paisajes urbanos y rurales europeos y la necesidad de su protección y desarrollo en términos cualitativos. La ATE/2020 considera que las zonas ricas en paisajes naturales y culturales pueden necesitar una atención especial para sacar todo el partido a dichos activos para lo que apunta hacia la creación de empleos verdes y funciones recreativas reforzadas como medio para complementar la conservación, junto a la gestión local, regional y transregional del patrimonio cultural y natural. Defiende la protección, rehabilitación y utilización del patrimonio a través de un enfoque orientado a los territorios, a la vez que destaca la importancia por mejorar la identidad regional y local reforzando la sensibilización y la responsabilidad de las comunidades locales y regionales hacia su entorno, paisaje, cultura y valores únicos.

### **3. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LEGISLACIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

La ordenación del territorio es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en virtud de la atribución del art. 148.1.3ª de la Constitución Española y la posterior asunción por todas ellas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Es por tanto a las Comunidades Autónomas a las que le viene atribuido su desarrollado legislativo.

Los respectivos marcos autonómicos en la materia, incorporan, en consonancia las previsiones del marco europeo, la componente medioambiental en sus políticas territoriales, centrada en la conservación y protección del medio ambiente, elemento esencial para la consecución del modelo territorial cuyo logro es la meta de la planificación territorial.

Además, la tendencia generalizada, principalmente en las primeras legislaciones de ordenación del territorio aprobadas en nuestro país, es a transcribir e incorporar como propio el objetivo fundamental que para la ordenación territorial señalara la CEOT, esto es, gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Sin bien, lo cierto es que con la evolución de esta función pública y el transcurso de los años, paulatinamente las diferentes leyes han ido complementando y desarrollando aquel objetivo originario.

Entre los marcos legislativos aprobados en la década de los 90 que continúan vigentes, se mantiene una tendencia a transcribir casi con el tenor literal el objetivo señalado en el año 1986 por la CEOT en relación con el medio

ambiente y los recursos naturales. Es el caso, de Baleares que al señalar los objetivos fundamentales de esta función pública en el marco de su Comunidad Autónoma, se limita a señalar, entre otros, el de “garantizar la protección y la mejora del medio ambiente” (art. 1.c) de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de Baleares, LOTB) o Galicia que le asigna el objetivo fundamental de “disposición de una adecuada estructura espacial tendente a conseguir un equilibrado desarrollo de la Comunidad Autónoma de Galicia procurando el máximo bienestar de su población al tiempo que se garantiza la protección y mejora del medio ambiente” (art. 3.a) de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia, LOTG). También País Vasco, si bien en la propia exposición de motivos de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio de País Vasco, LOTPV, indica que “a través de la política de Ordenación del Territorio se ha de perseguir, de manera inmediata, la definición de los usos aceptables o potenciables en función de cada tipo de suelo, y a través de tal definición, la consecución de las infraestructuras precisas, el acceso de la población a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales etc., la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”.

Sin embargo, estos primeros textos empiezan paulatinamente a ampliar el concepto e incorporar junto a la protección de la naturaleza, la del patrimonio histórico y cultural. Cuestión ésta que se observa en Andalucía que atribuye a la ordenación del territorio en el art. 2 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, LOTA, el objetivo general de contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado, a la vez que le asigna otros objetivos específicos, entre ellos, “la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural” (art. 2.2.b) LOTA). También Castilla y León señala como objetivo general de la ordenación del territorio el de “la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural” (art. 2.2. de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, LOTCYL) y Madrid que contempla entre los objetivos principales de la ordenación del territorio el de “las determinaciones de ámbito regional dirigidas a mejorar las condiciones de vida en colectividad y a armonizar el desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio histórico y cultural” (art. 13.b) de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, LPTSUM).

Por su parte, las últimas leyes aprobadas, si bien mantienen el objetivo fundamental de asignar a la ordenación territorial el objetivo de la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, van adecuándolo a las nuevas realidades y demandas, incorporando la perspectiva de la sostenibilidad. Por ejemplo, y sin carácter exhaustivo, es la tendencia que siguen las Comunidades Autónomas de Aragón, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias o Navarra.

En el caso de Aragón, la Comunidad Autónoma le atribuye entre otros, el objetivo de “promover el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico” (art. 2.b) del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, TRLOTA).

Murcia, por su parte, establece como finalidad de la actividad administrativa en materia de ordenación del territorio, entre otras, “lograr la utilización racional del territorio, de acuerdo con los intereses generales, la preservación y conservación del patrimonio histórico-artístico y la gestión eficaz de los recursos naturales, energéticos, del medio ambiente y del paisaje” (art. 3.2. de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, LOTUM), junto al que presta especial interés al paisaje, señalando también como finalidad propia la de “establecer políticas de ordenación, protección y gestión del paisaje (art. 3.3. LOTUM).

El principio de desarrollo sostenible adquiere especial significancia en la Comunidad Valenciana que apuesta por ejercer las potestades atribuidas en ordenación territorial y urbanística incorporando aquél. La propia Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, LOTUPV, lo conceptúa en el art. 3 como “el desarrollo territorial y urbanístico sostenible es el que satisface las demandas adecuadas y suficientes de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales y productivas, preservando, valorizando y activando las distintas componentes ambientales, paisajísticas y culturales del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio”

Por su parte, Canarias, enumera entre los principios específicos de la ordenación territorial y urbanística “la promoción del uso racional de los recursos naturales y territoriales, armonizando las exigencias derivadas de su

protección y conservación con el desarrollo económico, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres y, en general, la mejora del nivel de vida de la ciudadanía, compensando de forma adecuada a quienes se comprometan a su costa con esos objetivos” (art. 5.2.a) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, LSENC).

Navarra también atribuye a la actividad administrativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo, la finalidad del desarrollo territorial sostenible (art. 2.3. del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, TRLOTUN) para lo que enuncia, entre otros, como fines de la actuación pública con relación al territorio “defender y proteger los espacios, recursos y elementos naturales, así como las riquezas con relevancia ecológica, para impedir la alteración o degradación de sus valores naturales y paisajísticos” (art. 4.a) TRLOTUN), “asegurar la explotación y el aprovechamiento racionales de las riquezas y los recursos naturales, mediante fórmulas compatibles con la preservación y la mejora del medio” (art. 4.c) TRLOTUN) y “preservar las riquezas del patrimonio histórico, cultural y artístico de Navarra, considerando tanto los elementos aislados como los conjuntos urbanos, rurales o paisajísticos, promoviendo las medidas pertinentes para impedir su destrucción, deterioro, sustitución ilegítima o transformaciones impropias; e impulsando su recuperación, rehabilitación y enriquecimiento” (art. 4.d) TRLOTUN).

#### **4. TRATAMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL DESDE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL**

La ordenación del territorio como el medio ambiente, y al igual que otras tantas funciones públicas, emplean como técnica con la que desarrollar el conjunto de objetivos que persiguen, la planificación.

El propio carácter transversal de la ordenación del territorio como función pública cuyo objeto es organizar el territorio con el fin de su vertebración y articulación física, el logro de la cohesión social y el equilibrio en términos de equidad entre las diferentes partes que lo conforman, explican (e incluso, hacen necesaria) la incidencia que sus determinaciones tienen sobre otras tantas materias sectoriales que también coexisten en ese mismo territorio<sup>8</sup>. El

<sup>8</sup> En este sentido, BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. señala que, pese a la no conceptualización de lo que ha de entenderse por ordenación del territorio, de la lectura del texto constitucional, de la normativas aprobadas por las Comunidades Autónomas, de los

territorio no puede ser entendido desde una concepción aislada, el territorio es el continente sobre el que se desenvuelven y tienen lugar un conjunto de políticas cuyo entendimiento y tratamiento conjunto determinan la configuración final de aquél. La cuestión central estriba en que en el modelo de reparto competencial diseñado por la Constitución Española, cada una de esas funciones públicas viene asignada a diferentes Administraciones territoriales o a diferentes órganos que tienen encomendado su desarrollo e implementación.

A la luz de lo anterior, parece adecuado que, en su tarea planificadora, la ordenación del territorio preste atención a aquellos elementos que lo configuran. Un elemento fundamental en cualquier territorio es su entorno, incluyendo el aire, el agua, la tierra, la flora, la fauna, etc...en suma, el medio ambiente, pero de manera muy particular sus recursos naturales.

Ahora bien, la concurrencia de dos títulos competenciales diferenciados, hace adecuado poner en relación las atribuciones que cada uno de ellos genera. De esta forma, mientras la ordenación del territorio viene atribuida con carácter de competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas por el art. 148.1.3<sup>a</sup> de la Constitución Española, en medio ambiente, el Estado ostenta la potestad sobre legislación básica, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23<sup>a</sup> CE) y junto a aquélla, se faculta a las Comunidades Autónomas para la gestión en materia de protección del medio ambiente (art. 148.1.9<sup>a</sup> CE)<sup>9</sup>.

---

propios planes aprobados y de las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional, se deriva la concepción de “una actividad pública que tiene por objeto las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y va a consolidarla como una competencia de las Comunidades Autónomas que ha de tener en cuenta, para llevarse a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos a fin de garantizar, de ese modo, el mejor uso de los recursos y el equilibrio entre las distintas partes del territorio”.

En BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2004) “La ordenación del territorio y su relación con la planificación de infraestructuras y servicios del transporte”. Ponencia en los encuentros técnicos celebrados en el marco de la elaboración del Plan Estratégico de Infraestructura y Transporte (PEIT), Ministerio de Fomento.

Disponible <http://peit.cedex.es/encuentro3/ponencias.htm>

<sup>9</sup> RANDO BURGOS, E. (2018) “La planificación sectorial en Andalucía bajo el prisma de la sostenibilidad y la integración”. Inédito, pendiente de publicación.

#### **4.1. Marco estatal de referencia: sistema de relación entre la planificación para la protección de los recursos naturales y la planificación territorial**

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en adelante LPNB, tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el art. 45.2 de la Constitución.

Como instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad, la LPNB establece el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

En particular, para la planificación de los recursos naturales, la LPNB, mantiene los creados por su predecesora, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en cuanto instrumentos básicos del sistema, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales.

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, PORN, se perfilan como el instrumento específico de las Comunidades Autónomas para la planificación de los recursos naturales que fijan las directrices básicas de los espacios naturales. Además, las disposiciones de estos planes constituyen un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, lo que se justifica según la propia exposición de motivos de la LPNB en que se está ante una “condición indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre”.

Conforme al art. 17.1 de la LPNB, los PORN “son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. Su vigencia y plazos de revisión serán definidos por la normativa de las



comunidades autónomas o, en el ámbito de sus competencias, por la Administración General del Estado”

Si bien la elaboración y aprobación de los PORN viene atribuida por la LPNB a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos competenciales (art. 22.1), la LPNB, precisamente por su carácter de legislación básica, establece un conjunto de reglas comunes y de obligada observancia para las Comunidades Autónomas. De esta forma, la LPNB fija el marco común en relación a los objetivos<sup>10</sup>, el contenido mínimo<sup>11</sup>, algunas reglas de observancia

---

<sup>10</sup> El art. 18 LPNB, señala como objetivos de los PORN, sin perjuicio de lo que disponga la normativa autonómica, los siguientes:

- Identificar y georeferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de un territorio y, en particular, los incluidos en el Inventario del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio.
- Definir y señalar el estado de conservación de los componentes del patrimonio natural, biodiversidad y geodiversidad y de los procesos ecológicos y geológicos en el ámbito territorial de que se trate.
- Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación.
- Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la ley.
- Señalar los regímenes de protección que procedan para los diferentes espacios, ecosistemas y recursos naturales presentes en su ámbito territorial de aplicación, al objeto de mantener, mejorar o restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad.
- Prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen.
- Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas compuestas por espacios de alto valor natural, que permitan los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de la flora y de la fauna y el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad de los ecosistemas.

<sup>11</sup> El contenido mínimo de los PORN, es regulado por el art. 20 LPNB, distinguiendo:

- Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, y descripción e interpretación de sus características físicas, geológicas y biológicas.
- Inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.
- Determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales y, en particular, de los componentes de la biodiversidad y geodiversidad en el ámbito territorial de aplicación del plan.

en el procedimiento de elaboración<sup>12</sup>, la protección cautelar durante la tramitación de un PORN<sup>13</sup> o el régimen de los espacios naturales sometidos a régimen de protección preventiva<sup>14</sup>.

Especial significancia, a los efectos que ocupan, tiene el art. 19 LPNB que regula los efectos de los PORN. Con carácter general, se establece que tendrán el alcance previsto por sus propias normas de aprobación. Ahora bien, fijado aquél, el precepto establece el sistema vinculación entre éstos y los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física existentes cuanto resulten contradictorios con los PORN, en cuyo caso habrán de adaptarse a éste y en tanto dicha adaptación tenga lugar,

- 
- Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad.
  - Aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección de espacios naturales.
  - Establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial de aplicación del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.
  - Identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación.
  - Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.

<sup>12</sup> El art. 22.2 LPNB prevé que en la elaboración de los PORN, se incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los objetivos de la ley.

<sup>13</sup> Conforme al art. 23 LPNB, durante la tramitación de un PORN o una vez delimitado un espacio natural protegido y mientras no disponga del correspondiente plan, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos del plan. Para ello, la LPNB establece que una vez iniciado el procedimiento de aprobación de un PORN y hasta que se produzca, no podrá reconocerse a los interesados la facultad de realizar actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante, informe que habrá de emitir el órgano ambiental de la Administración actuante en un plazo máximo de noventa días.

<sup>14</sup> Para el caso de existencia de una zona bien conservada, amenazada de forma significativa por un factor de perturbación que altere tal estado, las Administraciones competentes habrán de tomar las medidas necesarias para eliminar o reducir el factor de perturbación. Si no fuera posible, deberá establecer un régimen de protección preventiva consistente en las medidas previstas en el art. 24.2 de la LPNB, esto es: la obligación de los titulares de los terrenos de facilitar información y acceso a los agentes de la autoridad y a los representantes de las Comunidades Autónomas; iniciar de inmediato el PORN de la zona, de no estar ya iniciado; por último, sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas, se aplicará, en su caso, algún régimen de protección, previo cumplimiento del trámite de audiencia a los interesados, información pública y consulta de las Administraciones afectadas.

las determinaciones de los PORN prevalecen, en todo caso, sobre dichos instrumentos. A la par que en el aptdo. 3, el art. 19 LPNB, precisa la jerarquía de los PORN con los instrumentos de planificación sectorial, señalando nuevamente la prevalencia de aquéllos sobre estos últimos<sup>15</sup>.

En suma, la LPNB se ocupa de precisar el marco de jerarquía y vinculación en la relación entre planificación de ordenación de los recursos naturales, planificación territorial, planeamiento urbanístico y planificación sectorial, prevaleciendo la primera sobre las restantes.

Fijada la prevalencia de los PORN, habrá que acudir a las correspondientes legislaciones autonómicas para completar el marco<sup>16</sup>. Con carácter general, las diferentes leyes reguladoras de la ordenación territorial, en el contexto establecido en el art. 19 LPNB y respetando aquél, señalan la prevalencia de la planificación territorial sobre el planeamiento urbanístico y sobre el sectorial con incidencia en la ordenación territorial, sin perjuicio de las particulares previsiones que en el marco de la correspondiente legislación sectorial se puedan establecer.

En síntesis, con carácter general y sin perjuicio de las particularidades que puedan establecer las Comunidades Autónomas en el marco de sus

---

<sup>15</sup> El precepto establece que “Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública”

<sup>16</sup> A modo de ejemplo, y sin carácter exhaustivo, algunas de las previsiones autonómicas sobre el particular son las contenidas por las Comunidades Autónomas de Asturias o Andalucía.

Asturias regula en el art. 27 del TROTUA, la “vinculación entre la ordenación urbanística y la ordenación del territorio”, estableciendo que los planes y otros instrumentos de ordenación urbanística están vinculados jerárquicamente a las determinaciones de los PORN que resulten aplicables, así como a las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas de Actuación Territorial, los Planes Territoriales Especiales y los demás instrumentos de ordenación territorial (esto es, los instrumentos con que se dota la Comunidad Autónoma para desarrollar la planificación territorial).

Por su parte, en Andalucía, la LOTA, establece en el art. 22 el carácter vinculante del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para el resto de instrumentos de planificación territorial, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el planeamiento urbanístico general. Regulación que complementa con lo dispuesto en el art. 23, conforme al cual los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional resultan vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el planeamiento urbanístico general.

correspondientes competencias, el orden de jerarquía queda conformado por este orden: planificación de recursos naturales, planificación territorial, planificación sectorial con incidencia territorial (salvo previsión en contra por la legislación sectorial) y planeamiento urbanístico.

#### 4.2. Categorización de la planificación ambiental por la planificación territorial

Para el desarrollo de su competencia en ordenación del territorio, cada Comunidad Autónoma<sup>17</sup> establece diferentes categorías de instrumentos de planificación territorial. Tanto la clasificación como la propia terminología empleada para referirse a los mismos, presentan sus singularidades en cada una de ellas<sup>18</sup>. Como denominar común, la planificación territorial se centra, en dos escalas: la regional y la subregional. A grandes rasgos, puede afirmarse que éste es el único patrón común que presenta el marco legislativo autonómico comparado, todas regulan un instrumento para establecer la planificación territorial del conjunto autonómico y junto a éste, establecen alguno o algunos instrumentos de ámbitos subregional y que, por lo general, desarrollan y sirven para implementar las previsiones y el modelo territorial previsto en aquél.

Junto a estas dos categorías generales, las legislaciones en ordenación del territorio suelen incluir una tercera categoría: los planes sectoriales con incidencia territorial. Su función es articular la componente territorial de determinadas actividades que tienen incidencia en el territorio y la adecuación de éstas al modelo territorial previsto. No obstante, el tratamiento particular

---

<sup>17</sup> Para una visión conjunta, vid. PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998) *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Marcial Pons.

<sup>18</sup> Por lo general, se habla de planes, estrategias y directrices. ZOIDO NARANJO hace las siguientes matizaciones para su distinción "... Una *"estrategia"* define planteamientos generales (recuérdese el originario sentido militar de este término y su oposición a *"táctica"*), comprende todos los aspectos (recursos, conflictos, potencialidades, procesos, etc.) que deben ser considerados en el territorio, pero no ultima las soluciones ni compromete plazos, financiación o agentes particulares afectados. Las *"directrices"*, por el contrario, tienen valor normativo pero se quedan también en un plano general que debe ser concretado por instrumentos de menor escala y mayor detalle. Finalmente el *plan* es un compromiso público con plazos, recursos y afecciones particulares detalladas".

En ZOIDO NARANJO, F. (2006) "Modelos de ordenación territorial". Sociedad y medio ambiente: ponencias presentadas en las segundas jornadas "Sociedad y medio ambiente". Salamanca, 16 a 19 de noviembre de 2005. Coord. CABERO DIÉGUEZ, V., ESPINOZA GUERRA, L.E., 2006, págs. 251-286 (pág. 262).

conferido por las distintas legislaciones autonómicas hace que en la práctica las diferencias entre las mismas sean notables<sup>19</sup>.

Además, no es infrecuente que al clasificar sus instrumentos de planificación territorial, las legislaciones autonómicas incluyan lo que se podrían englobar como una cuarta categoría, conformada por las legislaciones en ordenación territorial que incluyen de forma expresa la planificación ambiental como instrumento de planificación territorial.

No se está ante una cuestión nueva, desde sus comienzos, diferentes marcos autonómicos han previsto esta cuestión, habiendo sido abordada desde diferentes perspectivas y por diversos autores.

Ya en el año 2002, GÓMEZ OREA, D. analizaba las figuras que se iban adoptando por las legislaciones autonómicas en ordenación territorial y las esquematizaba en tres tipos, atendiendo al ámbito específico que planificaban: directrices de ordenación territorial, planes integrales de ordenación territorial y planes sectoriales de ordenación territorial. A estas tres categorías, sumaba, la previsión de varias Comunidades Autónomas que incorporaban los Planes de Ordenación del Medio Físico o del Medio Natural<sup>20</sup>. El autor, distinguía, además, al analizar el contenido exigido por la legislación en ordenación del territorio para los diversos instrumentos, entre Planes de Ordenación del Medio Físico y/o del Medio Natural y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales previstos en la Ley 4/1989, a la par que destacaba sobre los primeros como "... con espíritu y contenido similar, aparecen con la denominación de "ordenación del medio físico" en las leyes madrileñas y navarra y de "ordenación del medio natural" en las de Baleares y Cantabria"<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> A modo de ejemplo, FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J., realizan una clasificación de estos instrumentos, atendiendo al tratamiento que realizan las diferentes Comunidades Autónomas, para lo que diferencian dos grupos. En el primer grupo, quedarían incluidas aquellas Comunidades Autónomas que apuestan por un modelo en que prima los aspectos territoriales sobre los sectoriales, es el caso de País Vasco con los Planes Territoriales Sectoriales o Cataluña con los Planes Directores Territoriales. El segundo grupo, integran a los instrumentos autonómicos en que la vertiente sectorial prima de forma evidente sobre la dimensión territorial y ponen como ejemplo el modelo seguido en Galicia a través de los Planes y Proyectos Sectoriales. En FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2005) "Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, N° 39 – 2005, págs. 87-116 (pág. 104).

Disponible <http://boletin.age-geografia.es/articulos/39/04-LOS%20PLANES.pdf>

<sup>20</sup> GÓMEZ OREA, D. (2002) *Ordenación territorial*. Ediciones Mundi-Prensa, Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid, pág. 79.

<sup>21</sup> *Ibidem*, págs. 81-83.

FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J., al estudiar el marco legislativo de la ordenación del territorio en España, realizan en 2005 un esquema del sistema de planificación territorial basado en dos tipos que definen como el núcleo central y sustantivo del mismo: los instrumentos de ordenación de ámbito regional y los instrumentos de ordenación de ámbito subregional, a los que incorporan otros dos grandes grupos: los instrumentos a través de los cuales las leyes de ordenación territorial “intentan canalizar la intervención sectorial (planes y proyectos) de clara incidencia territorial” y los instrumentos que incorporan la cuestión medioambiental. Siguiendo la clasificación en su día realizada por GÓMEZ OREA, los autores distinguen entre los denominados Planes de Ordenación del Medio Físico, o de Ordenación del Medio Natural, “recogidos en la legislación de Ordenación del Territorio de las comunidades de Baleares (1987), Cantabria (1990), Navarra (1994 y 2002) y Madrid (1995)” y “las disposiciones legales de La Rioja (1998) y Castilla y León (1998) ... recogen, dentro del conjunto de instrumentos de ordenación de su territorio, la figura de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales; en la primera de estas comunidades, se contempla además la existencia de un Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja”. Por último, los autores destacan el papel fundamental otorgado al paisaje en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana (2004)<sup>22</sup>.

Tanto el propio sistema de relaciones existentes entre los instrumentos de ordenación territorial<sup>23</sup>, como entre éstos con el planeamiento urbanístico

---

<sup>22</sup> FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2005) “Los planes de ordenación del territorio...”, op. cit. págs. 90-94.

<sup>23</sup> De interés sobre el particular, los sistemas establecidos por BENABENT F. DE CÓRDOBA, quien en un análisis comparado de los diferentes marcos autonómicos en ordenación territorial, observa tres modelos:

- Estructura jerárquica piramidal cerrada: aquellos en que el instrumento de escala regional vincula al de ámbito subregional y ambos al planeamiento sectorial. Es el caso de Andalucía, Castilla y León, Cataluña y País Vasco.
- Estructura jerárquica piramidal abierta: incluye los sistemas de planificación que mantienen siempre una relación de jerarquía entre el plan regional y los otros instrumentos de ordenación del territorio, pero no siempre se produce una relación jerárquica entre estos últimos, es decir, entre el plan subregional y los planes sectoriales o los planes o los planes de ordenación del medio físico. En este modelo se incluye los sistemas de planificación de Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Madrid y Valencia.
- Estructura reticular: integra los sistemas de planificación de Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja. En los tres primeros casos, los instrumentos de ordenación integrales o sectoriales tiene el mismo rango normativo y la normativa no establece un contenido diferenciado para los planes integrales, ya sean estos de ámbito regional o subregional. Mientras La Rioja, establece tres figuras de carácter regional sin una

incluso con la planificación sectorial, ha dado lugar a numerosos estudios que tratan de clarificar el complejo entramado que se genera, lo que se intensifica por el particular tratamiento que cada Comunidad Autónoma establece<sup>24 25</sup>.

Este marco general que se presenta, y a los efectos que ocupan, se singulariza en la inclusión como instrumentos de ordenación del territorio de determinados instrumentos de carácter ambiental y en particular, de planificación de recursos naturales, a través de la figura del PORN.

A grandes rasgos, del análisis conjunto de los diecisiete marcos legislativos vigentes en ordenación del territorio y tomando como criterio la inclusión o no de planes con contenido ambiental en la clasificación de instrumentos de planificación territorial, se llega a una primera conclusión. Si bien no todas las Comunidades Autónomas optan por incluirlos expresamente (un buen número de ellas omite clasificar expresamente como instrumento de planificación territorial a los planes con contenido medioambiental, es el caso de Baleares, Cantabria, Castilla-la Mancha, Cataluña, Extremadura, La Rioja<sup>26</sup>, Murcia, País Vasco y Comunidad Valenciana<sup>27</sup>), otras tantas sí los incluyen

---

vinculación entre las mismas (Directrices de Ordenación del Territorio, Normas Urbanísticas Regionales y Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural) pero que vinculan a los planes especiales.

En BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2006) *La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla, págs. 213-216.

<sup>24</sup> Por ejemplo, los modelos de relación entre planificación territorial y planificación turística. Sobre esta cuestión, destacar el establecido por RAZQUÍN LIZARRAGA. Para el autor, en una perspectiva comparada de las diferentes regulaciones autonómicas, se distinguen tres modelos: modelo de planificación turística en plena inserción con la planificación territorial; modelo de planificación turística en coordinación con la planificación territorial; modelo de planificación turística independiente de la planificación territorial.

En RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>a</sup>. "Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia", Capítulo del libro colectivo dirigido por D. BLANQUER, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, ed. Tirant lo Blanch Valencia 2002, págs. 109-147.

<sup>25</sup> Sobre la coordinación de la ordenación del territorio con políticas incidentes en el medio físico, vid. MENÉNDEZ REXACH, A. (1992) "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico". Documentación Administrativa / N<sup>o</sup> 230-231 (abril-septiembre 1992).

<sup>26</sup> Como particularidad, La Rioja incluye la Directriz de protección del suelo no urbanizable, figura propia y cuya naturaleza jurídica es la de Directriz de Actuación Territorial. Su objeto viene determinado por establecer las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

<sup>27</sup> Si bien dentro de las funciones atribuidas por el art. 16 de la LOTUPV, los Planes de Acción Territorial tienen la de definir la infraestructura verde en su ámbito de actuación y

expresamente. En este segundo grupo se centrará el análisis, distinguiendo para ello las diferentes tendencias observadas entre los marcos normativos autonómicos que optan por su incorporación expresa:

- Comunidades Autónomas que integran planificación medioambiental y territorial.
- Comunidades Autónomas que incluyen a los planes con contenido ambiental como instrumentos de planificación territorial en sentido propio.
- Comunidades Autónomas que incluyen los planes con contenido ambiental como instrumentos de planificación territorial sectorial.

De su análisis así como el diferente tratamiento jurídico, nos ocupamos en los siguientes apartados.

#### **4.2.1. Integración de la planificación ambiental y planificación territorial: Canarias**

Canarias es la Comunidad Autónoma que de manera más diferenciada lleva a cabo una completa integración entre planificación ambiental y planificación territorial.

El punto de partida lo constituye su marco legislativo. En el año 2000, Canarias opta por refundir en un mismo cuerpo legal sus hasta entonces vigentes leyes en espacios naturales<sup>28</sup> y ordenación del territorio<sup>29</sup>, justificado según la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales<sup>30</sup>, en el hecho de que “introduce una nueva concepción del planeamiento lo que, indudablemente, conlleva la necesaria adaptación del planeamiento de los Espacios Naturales de la Ley 12/1994 en los nuevos criterios de integración propugnada en la Ley

---

establecer fórmulas participativas de gestión de la misma (art. 16.1.d)). La propia LOTUPV, en su función reguladora del paisaje, también incluye como instrumentos de paisaje, pero independientes de los instrumentos de planificación territorial, los estudios de paisaje, los estudios de integración paisajística y los programas de paisaje (art. 6.4.).

<sup>28</sup> Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias.

<sup>29</sup> Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias.

<sup>30</sup> Derogada por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Vigente desde el 1 de septiembre de 2017.



9/1999. Tal adaptación tiene especial importancia en cuanto al objeto y contenido de los Planes de Espacios Naturales Protegidos que se constituyen en instrumentos de ordenación integral de los Espacios Ordenados con potestad para clasificar, calificar y categorizar la totalidad del suelo, incluso de forma pormenorizada, en cualquiera de las clases y categorías de suelo previstas en la Ley de Ordenación del Territorio, con limitaciones específicas para algunas de las categorías de Espacios Naturales establecidas que, con la excepción de los Paisajes Protegidos, continúan manteniendo idéntica denominación”.

Es pionera en el escenario comparado de las Comunidades Autónomas, optando de manera temprana por llevar a cabo una integración entre la regulación de recursos naturales, ordenación del territorio y urbanismo, lo que materializa estableciendo un marco legal conjunto e integrador para desarrollar estas competencias. Es lo que el propio texto del Decreto Legislativo 1/2000, definía como “un único sistema integrado y jerarquizado”.

El propio objeto de la vigente Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, LSENC, lo precisa en su art. 1, al incluir como tal, el régimen jurídico general de los recursos naturales y en particular del suelo, la ordenación del territorio y la ordenación urbanística; la coordinación de las políticas públicas relativas a la planificación y gestión del territorio y a la protección del medio ambiente; o, la intervención en las actividades públicas y privadas con incidencia relevantes sobre el territorio y los recursos naturales.

Este carácter integrador por el que opta Canarias se vuelve a constatar al regular los instrumentos de ordenación. De esta forma, el art. 83 LSENC, desarrolla conjuntamente los instrumentos con que la Comunidad Autónoma desarrolla la ordenación ambiental y territorial, distinguiendo:

- Instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio, que incluyen las Directrices de Ordenación, general y sectoriales, y los Planes Insulares.
- Instrumentos de ordenación ambiental, que incluyen los planes y normas de los espacios naturales protegidos.
- Instrumentos de ordenación territorial, que incluyen los planes territoriales parciales y especiales.

Pese a lo cual, y en el marco previsto por la LPNB, el art. 83.4 LSENC, establece que los instrumentos de ordenación se rigen por los principios de jerarquía, competencia y especialidad, prevaleciendo, en caso de contradicción, las determinaciones ambientales sobre las territoriales y las urbanísticas.

Por su parte, en el art. 84, la LSENC establece las distintas categorías de instrumentos de ordenación que integran el planeamiento insular, distinguiendo:

- Plan Insular de Ordenación.
- Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de los espacios naturales protegidos, cuando el plan insular de ordenación de la isla no tenga el carácter de plan de ordenación de los recursos naturales.
- Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos.
- Planes y Normas de los Espacios Naturales incluidos en la Red Natura 2000.
- Planes Territoriales Parciales y Especiales.

Son las Directrices de Ordenación, el instrumento al que se le atribuye la función de ordenación de los recursos naturales y del territorio de la Comunidad Autónoma, articulando las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible y el equilibrio ambiental, territorial y paisajístico de Canarias. Como particularidad, la LSENC distingue dos categorías: Directrices de Ordenación general o sectorial, según afecten a la totalidad o a parte del territorio canario y estén referidas a uno o varios ámbitos de la actividad social o económica. En el caso de que en un ámbito territorial coincidan ambas, prevalecen las directrices de ordenación sectorial sobre las directrices de ordenación general, salvo en las determinaciones relativas a los recursos naturales.

De manera singular, la LSENC faculta a asignar a los PORN el carácter de Plan Insular de Ordenación. En este supuesto, el texto legal hace suya la potestad prevista para los PORN por la LPNB al indicar que “cuando los instrumentos de ordenación ambiental, territorial o urbanística resulten contradictorios con los planes insulares deberán adaptarse a estos; en tanto dicha adaptación no tenga lugar, tales determinaciones de los planes insulares se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos”.

Por último, destacar que, en congruencia con lo expuesto, es la propia LSENC la encargada de regular de manera conjunta todo el régimen jurídico y procedimiento de tramitación tanto de las Directrices de Ordenación (arts. 87 a 93), los Planes Insulares de Ordenación (arts. 94 a 103) y los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos y de la Red Natura 2000 (arts. 104 a 117).

#### **4.2.2. Inclusión de los planes con contenido medioambiental como instrumentos de planificación territorial en sentido propio: Asturias y Castilla y León**

Tanto Asturias como Castilla y León, optan por incluir expresamente como categoría propia de instrumento de ordenación territorial, los PORN.

En el caso de Asturias, el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, TROTUA, dedica el art. 25 a enumerar los instrumentos con que se dota esta Comunidad Autónoma y distingue: las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas de Actuación Territorial y los Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal; las Evaluaciones de Impacto; el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias, como instrumento para la planificación específica de los recursos naturales.

Congruente con el carácter de este instrumento, en el aptdo. 2 del propio art.25, señala que se regulan por lo establecido por la normativa específica sobre conservación de los espacios naturales.

Además, el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, ROTUA, en desarrollo del art. 25 TROTUA, y tras reproducir el art. 25.1 en su art. 60.1, relaciona los instrumentos de planeamiento territorial de carácter normativo (Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal, el Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias), distinguiéndolos de los Programas de Actuación Territorial y los procedimientos de Evaluación de Impacto a los que el art. 60.4 considera instrumentos complementarios para la ordenación del territorio del Principado de Asturias.

De manera análoga, Castilla y León, reconoce explícitamente a la figura de los PORN tanto su carácter de instrumento de ordenación del territorio como su prevalencia en los espacios protegidos. Sin embargo, la LOTCYL, no se ocupa de su tratamiento sino que remite a la regulación vigente en su marco específico.

Expresamente, el art. 5 de la LOTCYL, al enumerar las categorías con que se dota la Comunidad Autónoma para ejercer su competencia en ordenación del territorio, señala los siguientes instrumentos: Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, Directrices de Ordenación de ámbito subregional, Planes y Proyectos Regionales y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Mientras el art. 26 LOTCYL se ocupa de regular la naturaleza, objetivos y vinculación de los PORN y reconoce que, sin perjuicio de su carácter de instrumentos de ordenación del territorio, se regulan por lo establecido en la normativa específica sobre conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre. Además, señala la prevalencia de los PORN en el ámbito de aplicación que le compete para los planes, programas de actuación y proyectos de las Administraciones públicas de Castilla y León y de los particulares, prevaleciendo sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación del territorio o de planificación sectorial en su materia especial y en la forma establecida en su normativa específica<sup>31</sup>.

Coherente con las previsiones tanto del TROTUA como de la LOTCYL, al remitir a la legislación específica de los PORN y conforme al carácter prevalente de sus determinaciones acorde a lo ya analizado en la LPNB, ninguna consecuencia jurídica se deriva de su inclusión como instrumentos de planificación territorial en sentido propio.

Junto a las anteriores, la cuestión medioambiental en la figura de los Planes de Ordenación del Medio Físico o del Medio Natural<sup>32</sup>, es adoptada expresamente por diferentes legislaciones autonómicas aprobadas en la década de los ochenta y noventa, bajo la vigencia primero del TRLS/1976 y más tarde del TRLS/1992. En este contexto, algunas Comunidades Autónomas optan por considerarlos como instrumentos de planificación territorial. Fue el caso

---

<sup>31</sup> Por su parte, la disposición transitoria tercera de la LOTCYL reconoce la vigencia de los PORN aprobados con anterioridad a su entrada en vigor y la potestad para ejecutarse sin necesidad de adaptarse a la misma.

<sup>32</sup> Categoría prevista por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (TRLR/1976), y más tarde por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR/1992), así como por el Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

de Baleares<sup>33</sup>, Cantabria<sup>34</sup>, La Rioja<sup>35</sup>, Madrid o Galicia. De aquéllas, únicamente persisten en su vigencia las dos últimas, que continúan contemplando como tales a los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural (Madrid)<sup>36</sup> y los Planes Ordenación del Medio Físico (Galicia)<sup>37</sup>. La tendencia, como puede observarse, es a la paulatina desaparición.

---

<sup>33</sup> En el caso de Baleares, la derogada Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, clasificaba en su art. 2 como instrumentos de ordenación para el desarrollo de la política territorial de la Comunidad Autónoma, los siguientes: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales, Planes Directores Sectoriales y Planes de Ordenación del Medio Natural. Por su parte, la vigente LOTB, distingue en su art. 3.1. únicamente tres: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Insulares, Planes Directores Sectoriales.

<sup>34</sup> De similar manera, Cantabria, en la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria, establecía en su art. 4, tres instrumentos de ordenación territorial: las Directrices de Ordenación Territorial (subdivididas en dos categorías: regionales y comarcales), Planes Directores Sectoriales y Planes de Ordenación del Medio Natural. Mientras, la vigente Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, contempla en su art. 10, los siguientes instrumentos: Plan Regional de Ordenación Territorial, Normas Urbanísticas Regionales y Proyectos Singulares de Interés Regional.

<sup>35</sup> Por su parte, La Rioja, Comunidad Autónoma que en su primer marco legislativo, Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, establecía como instrumentos de ordenación del territorio, las Directrices de Ordenación Territorial, las Normas Urbanísticas Regionales, el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja y los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (clasificación prevista en el art. 26 de la derogada Ley 10/1998) e incluso llegar a aprobar en el año 1998 el que hasta el momento continua siendo el único instrumento de planificación territorial en esta comunidad, el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN), opta definitivamente en su vigente marco legislativo, Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, por excluir los instrumentos medioambientales de la clasificación como instrumentos propiamente territoriales<sup>35</sup>. Pese a lo anterior, la LOTUR contempla una nueva figura, la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja, categoría específica que sustituye al PEPMAN y al que se le atribuye idéntica finalidad, esto es, fijar las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

<sup>36</sup> En el caso de Madrid, los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural, tienen la condición de instrumento de ordenación territorial. En su clasificación, el art. 14 de la LPTSUM, además de éstos también incluye el Plan Regional de Estrategia Territorial y los Programas Coordinados de la Acción Territorial. Es el propio art. 14 en el aptdo. 4 el que define los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural como aquellos que tienen por objeto la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas, en desarrollo de las determinaciones medioambientales del Plan Regional de Estrategia Territorial. Sin embargo, no concreta su regulación.

<sup>37</sup> Galicia, por su parte, se refiere a los Planes de Ordenación del Medio Físico, instrumento enumerado por la LOTG en su art. 4, junto a las Directrices de Ordenación del Territorio,

#### 4.2.3. Inclusión de los planes con contenido medioambiental como instrumentos de planificación territorial sectorial: Andalucía, Aragón y Navarra

Tres Comunidades Autónomas, Andalucía, Aragón y Navarra, incluyen de manera expresa los planes de ordenación de los recursos naturales en sus correspondientes legislaciones en ordenación territorial como instrumento de planificación territorial pero dentro de la categoría de planes o directrices sectoriales.

En cualquier caso, en la medida en que nos encontramos ante materias transversales y con incidencia recíproca, la no inclusión expresa por parte de otros tantos marcos normativos, no significa que no deba atribuírsele el carácter de instrumento de planificación sectorial con incidencia territorial.

Por otra parte, quizás este grupo es el que en la práctica mayores consecuencias jurídicas puede tener, precisamente por el sistema de vinculación y jerarquía existente entre los propios instrumentos autonómicos de ordenación territorial y la inclusión en una de sus categorías. A tal cuestión, nos referiremos de manera diferenciada al analizar cada una de las Comunidades Autónomas que optan por esta opción.

Pese a que Andalucía no contiene una referencia expresa en la LOTA, al carácter que, conforme a su sistema de planificación territorial, confiere a los PORN, de la interrelación de diferentes preceptos y el propio anexo II de la ley, puede observarse su inclusión como Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.

---

los Planes Territoriales Integrados, los Programas Coordinados de Actuación y los Planes y Proyectos Sectoriales, como instrumentos para llevar a cabo la ordenación territorial de Galicia.

Como particularidad, la LOTG sí contiene una regulación pormenorizada de este instrumento, a lo que dedica sus arts. 26 a 31. Para la LOTG, los Planes de Ordenación del Medio Físico tienen por objeto desarrollar las Directrices de Ordenación del Territorio en los ámbitos que aquéllas delimiten en función de sus características morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas diferenciadas, cuando exija una consideración y tratamiento unitarios, bajo presupuestos que excedan de los propios de cada uno de los términos municipales afectados por la ordenación. No obstante, también pueden formularse sin estar previstos en las directrices cuando circunstancias singulares no previstas en aquéllas lo aconsejen, en cuyo caso requerirá acuerdo del Consejo de la Junta de Galicia para su elaboración.

El art. 5 de la LOTA establece en su aptdo. 1, los instrumentos propiamente de planificación territorial con que se dota esta Comunidad Autónoma (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional). Junto a esta clasificación, el aptdo. 2 del propio art. 5, regula también como planes territoriales, los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, sin que se contenga siquiera una definición sobre qué ha de entenderse por tales, limitándose el precepto a establecer que tendrán tal carácter las actividades de planificación de la Junta de Andalucía que se relación en el anexo de la misma.

Por remisión del referido precepto, el anexo II de la LOTA, relaciona un conjunto de actividades de planificación, entre las que incluye los PORN, que tendrán, en consecuencia, el carácter de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.

Ahora bien, conforme al art. 22.1 LOTA “El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía será vinculante para el resto de los instrumentos de planificación territorial, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el planeamiento urbanístico general”, a la vez que según el art. 23.1 LOTA establece que “Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional serán vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el Planeamiento Urbanístico General”.

Del conjunto de preceptos expuestos, no parece caber ninguna duda de que tanto el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, vinculan a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, categoría en la que expresamente incluye Andalucía a los PORN. Como ya fuera apuntado<sup>38</sup>, esto se contradice con lo dispuestos en la LPNB y en particular en los arts. 2, 19 y 22, preceptos que fijan sin ningún género de dudas la prevalencia de los PORN sobre los instrumentos de planificación territorial y que prevalecen sobre la LOTA en virtud de la cláusula de prevalencia del derecho estatal acogido por el art. 149.3 segundo inciso in fine de la Constitución Española, cuando establece en referencia a las normas del Estado que prevalecerán, en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas, con la consecuencia jurídica inmediata de su inaplicabilidad.

En el caso de Aragón, el TROTA establece dos categorías de instrumentos de planificación territorial: la Estrategia de Ordenación del Territorio y las

---

<sup>38</sup> RANDO BURGOS, E. (2018) “La planificación sectorial en Andalucía...”, op. cit.

Directrices de Ordenación Territorial. A su vez, distingue dos modalidades de Directrices de Ordenación Territorial: Directrices zonales, cuya finalidad es establecer la ordenación territorial de comarcas o zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales y Directrices especiales, centradas en ordenar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial. Es precisamente esta segunda modalidad, la de Directrices especiales, el carácter que el TROTA confiere a los PORN, sin perjuicio de su remisión en cuanto a su regulación a su normativa específica<sup>39</sup> y la declaración expresa de su prevalencia sobre los instrumentos de ordenación territorial por el art. 21.4.

Además, el propio art. 26.2 del TROTA al regular los “efectos de los instrumentos de planeamiento territorial”, y tras establecer el carácter obligatorio de las disposiciones normativas incluidas en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y en las Directrices de Ordenación Territorial, lo hace nuevamente atendiendo a las previsiones de la LPNB, y señala expresamente que todo ello sin perjuicio de la prevalencia de las disposiciones ambientales que puedan resultar de aplicación. De esta forma, el TROTA articula la inclusión de los PORN en la categoría de Directrices especiales con el mandato que le viene dado desde la LPNB, a diferencia de Andalucía en que se genera las posibles contradicciones antes señaladas.

Navarra opta por una fórmula similar a la indicada por Andalucía. El art. 28 del TRLOTUN, clasifica en su aptdo. 1, los instrumentos propiamente territoriales previstos en la Comunidad Foral: Estrategia Territorial de Navarra, Planes de Ordenación Territorial, Planes Directores de Acción Territorial y Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal. Y junto a los anteriores, en su aptdo. 2, incluye a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, que también tendrán la consideración de instrumentos de ordenación territorial. Además, el precepto, aun sin hacer una relación de los instrumentos que tienen tal carácter, sí enumera a título ejemplificativo, algunos de ellos, entre ellos los PORN y el Plan Director de Carreteras de Navarra, contemplando que “se regirán por su legislación específica”.

---

<sup>39</sup> El art. 21.4. del TRLOTA, dispone que “Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales regulados en el 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, tienen, a los efectos establecidos en esta Ley, el carácter de Directrices de Ordenación Territorial especiales, pero se rigen por su normativa específica y tienen prevalencia sobre los instrumentos de ordenación territorial”



La única previsión del TRLOTUN para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, es el informe que con carácter previo a su aprobación por el órgano competente, debe emitir la Comisión de Ordenación del Territorio a fin de garantizar la coherencia de éstos con los planes territoriales que les afecten.

## 5. CONTENIDO AMBIENTAL DE LOS PLANES TERRITORIALES

En consonancia con los objetivos y principios que formulan las diferentes legislaciones en ordenación territorial para el logro de la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, son los propios marcos normativos los que atribuyen un contenido específico a los instrumentos.

Todos los marcos legislativos, recogen determinaciones preceptivas que como contenido sustantivo debe incorporar los instrumentos. Además, es frecuente que se indiquen tanto para los instrumentos de carácter regional como subregional.

A modo de ejemplo de estas previsiones, se analiza el marco previsto en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Navarra y País Vasco.

En el caso de Andalucía, tanto el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, como los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, POTS, incorporan criterios territoriales para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Así, el art. 7.1. de la LOTA, al enumerar el contenido que habrá de integrar POTA, señala, entre otros, “los criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial” (letra c) o “los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural (letra e). De igual manera, al enumerar el contenido de los POTS, el art. 11.1.c) de la LOTA, establece “la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas”.

Aragón, establece el contenido de la Estrategia de Ordenación Territorial en el art. 18 TRLOTA, que formalmente lo integra la memoria, el documento del modelo territorial, las normas y el documento resumen. Estos documentos han de versar sobre diferentes componentes del sistema territorial de Aragón, entre ellos, el medio natural, el patrimonio cultural y ambiental o el paisaje. Idéntico contenido al previsto para las Directrices de Ordenación Territorial por el art. 22 TRLOTA y que también debe incluir, entre otros, los componentes señalados por la Estrategia.

Por su parte, Canarias también contempla diversas determinaciones para el contenido de las Directrices de Ordenación referidas a cuestiones medioambientales, tales como “definir los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales” (art. 88.b) LSENC), “formular estrategias y criterios generales que permitan la integración del paisaje en la planificación territorial, ambiental y urbanística, así como la adopción de medidas específicas con vistas a su ordenación, gestión y protección” (art. 88.f) LSENC), e incluso otros con una clara incidencia en aquéllos como “articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias” (art. 88.a) LSENC).

En el caso de los Planes Insulares de Ordenación, su contenido lo integra un diagnóstico ambiental, a partir del cual se establecen las determinaciones de ordenación del instrumento. El diagnóstico ambiental, debe abordar el contenido que le señala el art. 96.1 LSENC, en concreto:

- Identificar y georeferenciar los espacios y los elementos significativos del patrimonio natural de la isla y, en particular, los incluidos en el Inventario español del patrimonio natural y la biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio.
- Definir y señalar el estado de conservación de los componentes del patrimonio natural, la biodiversidad y la geodiversidad y de los procesos ecológicos y geológicos en el ámbito insular.
- Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y la geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación.

Por su parte, entre las determinaciones de ordenación con contenido ambiental previstas para los Planes Insulares de Ordenación, se prevén, entre otras, “identificación, ordenación y evaluación de los paisajes representativos de la isla, a fin de preservar sus valores naturales, patrimoniales, culturales, sociales y económicos, con especial atención a los que, por su calidad, fragilidad o significación, deban tener un tratamiento especial” (art. 96.2.c) LSENC), “determinación de los suelos que deban preservarse del proceso urbanizador” (art. 96.2.f) LSENC), “determinación de las reservas de suelo necesarias para actividades agropecuarias, energéticas, industriales, turísticas y extractivas y otras que sean estratégicas para el desarrollo insular” (art. 96.2.g) LSENC), “concreción de los criterios legales para la identificación y delimitación de los asentamientos rurales y agrícolas” (art. 96.2.h) LSENC), “establecimiento de criterios para homogeneizar los usos en las diferentes categorías de suelo rústico” (art. 96.2.i) LSENC), “ordenación de los aprovechamientos de los recursos naturales de carácter hidrológico, minero, extractivo y energéticos renovables” (art. 96.2.j) LSENC), incluso otras con una clara incidencia en la preservación ambiental como la “fijación de criterios para estimar la capacidad de carga turística y/o residencial de las distintas partes del territorio y de la isla en su conjunto” (art. 96.2.b) LSENC).

Navarra, en consonancia con la tendencia generalizada, también incluye determinaciones de carácter ambiental en sus instrumentos de planificación territorial. Así, el art. 32 TRLOTUN, precisa, entre otros, las estrategias, directrices y medidas para “la ordenación del medio físico y de los recursos naturales, la protección y recuperación del paisaje y el tratamiento adecuado del medio natural” (art. 32.2.a) TRLOTUN) o “la protección y aprovechamiento del patrimonio cultural” (art. 32.2.e) TRLOTUN).

Especial significancia tiene en el contenido de los Planes de Ordenación Territorial las determinaciones relativas al medio físico y sus recursos naturales, a las que el TRLOTUN dedica el art. 35.1.c), y que incluye:

- Criterios y normas de uso y protección de suelos no urbanizables, con delimitación de las áreas de especial protección, atendiendo a los valores naturales y paisajísticos, a los recursos forestales, agrícolas y ganaderos, a los recursos hídricos y a otros recursos naturales de interés que se presenten en el ámbito del plan.
- Indicación de las zonas susceptibles de riesgos naturales o de otro tipo, y criterios y normas referidos a estos suelos.

Por último, la Comunidad Autónoma de País Vasco, al enumerar las determinaciones mínimas de las Directrices de Ordenación Territorial en el art. 6 LOTPV, enumera, entre otras, “la delimitación y definición precisa de las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección con el fin de preservar sus valores ecológicos culturales o económicos y asegurar, en su caso, la explotación racional de los recursos naturales existentes en las mismas, de acuerdo con la legislación específica en cada caso aplicable” (aptdo. 3) y “la definición de los suelos que por su idoneidad actual u potencial para la explotación agraria hayan de ser objeto de protección o ampliación de manera que se garantice la adecuada proporción entre éstos y los del futuro desarrollo urbano” (aptdo. 4). También los Planes Territoriales Parciales a fin de cumplir con sus objetivos de preservación de los recursos naturales fija como determinación específica la “definición de los espacios que hayan de ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos, total o parcialmente distintos, así como de los programas a desarrollar a estos efectos y de las medidas de apoyo encaminadas a incentivar su realización”.

## 6. CONCLUSIONES

A la luz del presente trabajo se puede afirmar que todas las legislaciones autonómicas en ordenación territorial, acogen como objetivo de esta función pública la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente en su territorio a la par que establecen precisos contenidos en sus instrumentos de planificación territorial para garantizar un adecuado desarrollo del mismo.

Incluso profundizando más en la cuestión, también se observa como un buen número de Comunidades Autónomas van un paso más allá dotando del carácter de instrumentos de planificación territorial a los instrumentos de planificación de carácter ambiental, en particular a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales. Todo ello desde el propósito de instrumentalizar y favorecer la interrelación entre dos funciones públicas tan próximas y con tantas atribuciones sobre el territorio.

No obstante, también se analiza como en ocasiones la compleja tarea de articular de manera correcta el marco competencial de referencia y las vinculaciones existentes entre estas materias, no termina de implementarse de manera correcta, lo que pueda ocasionar indeseables conflictos.

Pero ante todo y sin duda alguna, la integración o, al menos, un tratamiento conjunto de materias transversales favorecen una adecuada interrelación de las mismas, minimizando la visión individual que suele imperar en el desarrollo de determinadas políticas públicas.

La ordenación del territorio tiene una de sus componentes fundamentales en los recursos naturales presentes en el ámbito que planifica, pero además es un elemento fundamental para lograr el modelo territorial que propone, de ahí la complementariedad que surge entre medio ambiente y ordenación del territorio, en la medida en que la segunda puede (y debe) coadyuvar de manera determinante a una de las funciones principales de la primera: la preservación y gestión responsable de los recursos naturales.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2006) *La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.

- (2004) “La ordenación del territorio y su relación con la planificación de infraestructuras y servicios del transporte”. Ponencia en los encuentros técnicos celebrados en el marco de la elaboración del Plan Estratégico de Infraestructura y Transporte (PEIT), Ministerio de Fomento.

Disponible <http://peit.cedex.es/encuentro3/ponencias.htm>

GÓMEZ OREA, D. (2002) *Ordenación territorial*. Ediciones Mundi-Prensa, Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid.

FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2005) “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, N° 39 – 2005, págs. 87-116.

Disponible <http://boletin.age-geografia.es/articulos/39/04-LOS%20PLANES.pdf>

MENÉNDEZ REXACH, A. (1992) “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”. Documentación Administrativa / N° 230-231 (abril-septiembre 1992).

PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998) *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Marcial Pons.

RANDO BURGOS, E. (2018) “La planificación sectorial en Andalucía bajo el prisma de la sostenibilidad y la integración”. Inédito, pendiente de publicación.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>a</sup>., "Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia", Capítulo del libro colectivo dirigido por D. BLANQUER, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, ed. Tirant lo Blanch Valencia 2002, págs. 109-147.

ZOIDO NARANJO, F. (2006) “Modelos de ordenación territorial”. Sociedad y medio ambiente: ponencias presentadas en las segundas jornadas “Sociedad y medio ambiente”. Salamanca, 16 al 19 de noviembre de 2005. Coord. CABERO DIÉGUEZ, V., ESPINOZA GUERRA, L.E., 2006, págs. 251-286.

# LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo  
Sara García García  
Fernando López Pérez  
Noemí Pino Miklavec

## Unión Europea

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de julio de 2018*

### [La Unión Europea hace público un paquete de Directivas que modifican el panorama, hasta ahora vigente, en materia de residuos](#)

**Autora:** Sara García García, Doctoranda en Derecho, Universidad de Valladolid

**Fuente:** Diario Oficial de la Unión Europea L 150/100, 150/109 y 150/141, de 14 de junio de 2018

**Palabras clave:** residuos; vertidos; envases

#### **Resumen:**

La Unión Europea publica este mes de junio un paquete de medidas cuyo fin es el de avanzar en el tratamiento del problema de los residuos en todo el territorio; concretamente se trata de tres Directivas que comparten como finalidad la mejora de la gestión de residuos en la Unión con miras a proteger, preservar y mejorar la calidad del medio ambiente, así como a proteger la salud humana, garantizar el uso racional de los recursos naturales, la promoción de la economía circular y la mejora de la eficiencia energética de Europa:

- 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;
- 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](#); y
- 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.

#### **Directiva (UE) 2018/850**

Respecto a la primera, la nueva Directiva sobre vertido de residuos 2018/850, se dicta para «reforzar» el régimen anterior a fin de avanzar en el forjamiento de una economía circular y de aplicar lo dispuesto por la Comisión en su Comunicación «La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales de Europa para generar crecimiento y empleo».

Sobre esa base, impone a los Estados miembro nuevos objetivos con los que alcanzar una reducción progresiva del depósito de vertidos, en particular de los vertidos aptos para el reciclado u otro tipo de valorización, algo coherente con esa economía circular en la que enmarca las reformas.



De entre todas las novedades introducidas por la 850, podemos destacar el planteamiento de rigurosos requisitos técnicos y operativos en materia de residuos y vertidos, bajo los que se establecen medidas, procedimientos y orientaciones para impedir o reducir, en lo posible, los efectos negativos en el medio ambiente del vertido de residuos durante todo el ciclo de vida del vertedero.

Por otro lado, es interesante destacar modificaciones como la establecida a la hora de determinar qué entender por «población aislada», aumentando considerablemente la horquilla de valores a considerar e incluyendo un tope máximo de producción de residuos en todo caso de 3.000 toneladas anuales.

También se propone una reducción de hasta el 10% de la cantidad de residuos municipales depositados en vertederos, estableciendo medidas concretas para alcanzarlo.

Finalmente, es interesante una excepción más que añade a las hasta ahora establecidas, bajo la que se permitiría a los Estados la adopción de medidas para impedir que los residuos que hayan sido recogidos por separado para ser preparados para la reutilización y para ser reciclados, puedan ser admitidos en un vertedero, nuevamente todo bajo la influencia de los principios de la economía circular.

### **Directiva (UE) 2018/851**

Por su parte, la nueva Directiva de residuos actualiza su objeto en el artículo 1, con el que ataca directamente a la generación de residuos, y no sólo a sus impactos, e incorpora expresamente la obligación de realizar una transición hacia una economía circular.

Lo cierto es que, y precisamente al hilo de la economía circular, leyendo la nueva Directiva da la sensación de que se ha perdido la oportunidad de introducir con la modificación un cambio directamente en el concepto de residuo, por uno que fuese más acorde con la teoría del nuevo modelo económico. No obstante, se observan manifestaciones de un cambio tácito de concepto con propuestas como la contenida en el nuevo artículo 6, que incorpora medidas para garantizar que se considere que los residuos que hayan sido objeto de reciclado u otra operación de valorización dejen de ser observados como residuos si se usan para finalidades específicas.

En la misma línea también merece la pena resaltar de la Directiva 851 cómo los planteamientos sobre las denominadas *materias primas secundarias*, en el marco de la economía circular (puede leerse un breve comentario sobre la economía circular y materias primas secundarias publicado en esta misma sede en el número 57, año 2016), pasan de ser propuestas a imposiciones, con preceptos como el nuevo apartado 1 del artículo 5, que obligará a los Estados miembro a adoptar las medidas necesarias que garanticen que una sustancia resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia, no se considere residuo, sino subproducto, con el fin de que pueda regresar a un proceso productivo.

En definitiva, pese a no ofrecer un nuevo concepto, abundan las limitaciones establecidas a la hora de considerar algo como residuo y las medidas destinadas a garantizar, en esencia, la reutilización de aquello que hasta ahora era considerado como tal, a través del fomento del uso de subproductos o materias primas secundarias.

No hay que olvidar resaltar, al margen de los planteamientos más propios de la economía circular, las novedades incorporadas sobre residuos municipales, a los que por representar un porcentaje elevadísimo del total de residuos generados en todo el territorio de la Unión Europea, se impondrá diversas medidas y objetivos de cara a su preparación, principalmente, para la reutilización y el reciclado.

### **Directiva (UE) 2018/852**

Finalmente, la tercera Directiva publicada en la materia se puede resumir en dos palabras: reutilización y reciclaje.

Respecto al primer aspecto, destaca la introducción de acciones cuyo fin es que los Estados miembro adopten medidas adecuadas para incentivar la demanda de envases reutilizables y lograr una reducción en el consumo de envases no reciclables y de envases excesivos. Dichas medidas pueden incluir el uso de sistemas de depósito y devolución y otros incentivos, como establecer objetivos cuantitativos, tener en cuenta la reutilización para la consecución de los objetivos de reciclado y la diferenciación de las contribuciones financieras para los envases reutilizables en el marco de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor para los envases.




Respecto al reciclado, destacan los cambios introducidos en cuanto a los niveles a alcanzar, siendo de un mínimo del 65% en peso de todos los residuos de envases, así como niveles concretos para materiales específicos (50% del plástico, 70% de metales ferrosos o 75% del papel y cartón, por ejemplo) para el año 2025, aumentados todos ellos en un 5% más para el 2030.

En fin, Europa da un paso adelante más en la materia y se sitúa como pionera en una gestión de los residuos basada en una economía circular y por ende en mejorar la eficiencia del uso de los recursos y asegurarse de que los residuos se valoren como recursos, contribuyendo así a reducir la dependencia de la Unión de las importaciones de materias primas y facilitar la transición a una gestión más sostenible.

Esa transición, en palabras de la propia Unión, debe contribuir a los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador establecidos en la Estrategia Europa 2020 y crear oportunidades de importancia para las economías locales y los interesados, a la vez que se potencian las sinergias entre la economía circular y las políticas en materia de energía, clima, agricultura, industria e investigación, y se aportan beneficios al medio ambiente en términos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y a la economía.

La economía circular, un nuevo modelo de crecimiento que, en Europa, ha dejado de ser un conjunto de meros planteamientos a convertirse en una realidad.

**Entrada en vigor:** Las tres Directivas entrarán en vigor a partir del 04 de julio de 2018.

**Documento adjunto:**  (Directiva (UE) 2018/850) ;  (Directiva (UE) 2018/851) ;  (Directiva (UE) 2018/852)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de julio de 2018*

## [Dos nuevos Reglamentos en materia de emisiones para el periodo 2021-2030](#)

**Autora:** Sara García García, Doctoranda en Derecho, Universidad de Valladolid

**Fuente:** Diario Oficial de la Unión Europea L 156/1 y 156/26, de 19 de junio de 2018

**Palabras clave:** emisiones; Acuerdo de París; reducciones; gases de efecto invernadero; uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura; clima; energía

### **Resumen:**

La Unión Europea, tras varias acciones y disposiciones desarrolladas en ejecución de los compromisos adquiridos con la firma del Acuerdo de París el pasado año 2016, impone cambios y reducciones en materia de emisiones de gases efecto invernadero.

En concreto han sido dos los Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo publicados sobre esta cuestión:

Uno de carácter más general, el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero para los Estados miembro entre 2021 y 2030, en contribución a la acción por el clima y por el que se modifica el Reglamento (UE) 525/2013; y otro que suma nuevos sectores a estos compromisos, el Reglamento (UE) 2018/841, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 525/2013 y la Decisión 529/2013/UE.

Ambas disposiciones, establecen compromisos y obligaciones para los Estados dirigidos al cumplimiento de los más recientes objetivos de reducción de gases efecto invernadero asumidos en París.



En concreto, el primer Reglamento, el 2018/842, establece las normas actualizadas relativas a la determinación de las asignaciones anuales de emisiones y a la evaluación de los avances de los Estados miembro hacia el cumplimiento de sus contribuciones mínimas, así como plantea medidas para alcanzar una reducción general de emisiones del 30% por debajo de los niveles de 2005 en los sectores de la energía, procesos industriales y uso de productos, agricultura y residuos.

Queda expresamente excluido de su ámbito de aplicación la materia regulada por el segundo Reglamento, el 2018/841, que establece los compromisos para el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura para los períodos comprendidos entre 2021 y 2025 y entre 2026 y 2030, sobre los que cada Estado miembro garantizará que las emisiones no excedan las absorciones, calculadas como la suma del total de las emisiones y del total de las absorciones de su territorio en todas las categorías contables de tierras incluidas, previstas en el artículo 2, teniendo en cuenta para todo ello, ciertos mecanismos de flexibilidad y de contabilización determinados.

Pese a este aparente cisma en la regulación de los nuevos niveles de reducción de gases, la interrelación entre ambos Reglamentos es incuestionable; y es que los niveles asignados por el primero, al tener en cuenta una cantidad máxima igual a la suma del total de las absorciones netas y del total de las emisiones netas de las tierras forestadas, deforestadas, los cultivos gestionados, los pastos gestionados y, en determinadas condiciones, las tierras forestadas gestionadas, se verán afectados en todo caso por lo dispuesto en el segundo. Por este motivo, se prevé en el artículo 7 del Reglamento 842 un mecanismo de flexibilidad por un uso adicional de un máximo de 280 millones de absorciones netas del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura.

En definitiva, a través de estas dos nuevas disposiciones, se renuevan y actualizan los niveles de emisiones de gases efecto invernadero y los compromisos de reducción de toda la Unión Europea, en sustitución ya de los adoptados a través del Protocolo de Kioto, cuya validez expirará en 2020, tras más de 20 años de vigencia.

**Entrada en vigor:** Ambos Reglamentos entrarán en vigor a partir del 09 de julio de 2018.

**Documento adjunto:**  (Reglamento (UE) 2018/841);  (Reglamento (UE) 2018/842)

## Autonómica

### Comunidad Foral de Navarra

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de julio de 2018*

#### Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

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

**Fuente:** BON núm. 98, de 23 de mayo de 2018

**Temas Clave:** Información; Administración; Participación; Ciudadanía; Transparencia; Publicidad; Grupos de interés

#### **Resumen:**

La presente ley foral se fundamenta en el principio de que la propiedad de la información y de los datos públicos es de la ciudadanía y en la obligación de la Administración de suministrarlos, salvo aquellos que estén protegidos por la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal y aquellos que se encuentran en fases del procedimiento administrativo reservadas.

El título I, Disposiciones generales, recoge los aspectos transversales esenciales de la ley. Su objeto es regular e impulsar la transparencia en la actividad pública y en la acción de gobierno, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promoviendo y garantizando la participación y colaboración ciudadanas en la decisión y gestión de lo público desde el conocimiento, regular los grupos de interés y establecer un conjunto de normas que aseguren el buen gobierno.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la ley pretende extenderse a todas las entidades que pueden ser depositarias de información pública.

El título II, la Transparencia, se compone de tres capítulos. El capítulo I contempla las obligaciones de transparencia, tanto de las Administraciones Públicas como de los prestadores de servicios públicos y personas privadas que ejerzan potestades administrativas, y los derechos y deberes de cualquier ciudadano y ciudadana en sus relaciones con la Administración Pública, fijando los límites a las obligaciones de transparencia, límites que deberán interpretarse de forma restrictiva.

El capítulo II se refiere a la puesta a disposición de la ciudadanía, instituciones académicas, empresas y otros agentes de la información que gestiona el sector público, con el fin de promover su reutilización y la generación de valor añadido.

Y el capítulo III relaciona de forma estructurada, y teniendo en cuenta la naturaleza de los sujetos obligados, la información que, al menos, debe hacerse pública.

El título III regula el derecho de acceso a la información pública. El capítulo I establece las normas generales para el ejercicio de este derecho, los límites establecidos al mismo, la protección de los datos de carácter personal y las causas de acceso parcial. El capítulo II define el procedimiento a seguir para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El capítulo III regula el régimen jurídico de las reclamaciones contra las resoluciones de acceso a la información pública, cuya resolución es atribuida al Consejo de Transparencia de Navarra.

El título IV regula los grupos de interés, definiendo a estos como aquellas organizaciones y personas, sea cual sea su estatuto jurídico, que, desarrollando sus actividades en Navarra, se dedican profesionalmente, en todo o en parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en la toma de decisiones en defensa de intereses propios, de terceras personas u organizaciones o incluso de intereses generales. Del mismo modo se otorga la consideración de Grupos de Interés a las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyen de hecho una fuente de influencia organizada y realizan aquellas actividades.

El título V establece el régimen sancionador, tipifica las infracciones, sanciones y determina el procedimiento y potestad sancionadora.


El título VI regula el Consejo de Transparencia de Navarra.

Se debe destacar que a tenor de lo dispuesto en la Disposición adicional séptima.– “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”, **“el acceso a la información medioambiental, sobre ordenación del territorio y urbanismo, sobre archivos y documentos históricos y subvenciones, se regirá por lo dispuesto en esta ley foral, salvo en aquellos supuestos en que la normativa especial establezca con rango de ley limitaciones para el acceso por razón de la protección de determinados intereses públicos o de la protección de datos de carácter personal”**.

**Entrada en vigor:** 23 de agosto de 2018

**Normas afectadas:**

Quedan derogados expresamente los títulos II, III, V, VII, VIII y IX de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio de la Transparencia y del Gobierno Abierto, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente ley foral.

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de julio de 2018*

### **Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad**

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

**Fuente:** BON núm. 120, de 22 de junio de 2018

**Temas Clave:** Residuos; Economía circular; Cambio climático; Vertedero e incineración; Gobernanza; Competencias, Planificación; Impuestos; Ente Público de Residuos de Navarra; Compra pública verde; Recogida selectiva; Bolsas de plástico; Garantías financieras; Fondo de residuos de Navarra; Registro; Traslado de residuos; suelos contaminados; Restauración de la legalidad ambiental

#### **Resumen:**

Esta ley foral tiene por objeto la prevención de la generación de residuos y la mejora en su gestión con el fin de cumplir con la jerarquía de residuos y alcanzar los objetivos de la economía circular y cambio climático en el marco de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra

En concreto, tiene como fines:

- “a) Garantizar que los residuos se gestionen sin poner en peligro el medio ambiente y la salud humana, mejorando la calidad de vida de la ciudadanía de la Comunidad Foral de Navarra.
- b) Incentivar la reducción en la generación de residuos y su aprovechamiento mediante la reutilización y el reciclado.
- c) Desincentivar la eliminación en vertedero y la incineración de residuos.
- d) Establecer el régimen jurídico del impuesto a la eliminación en vertedero y a la incineración de residuos.
- e) Regenerar los espacios degradados y la descontaminación de los suelos.
- f) Establecer un modelo adecuado de gobernanza en la Comunidad Foral de Navarra en materia de residuos.
- g) Garantizar de forma coordinada entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades locales una adecuada gestión de los residuos domésticos y comerciales en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, tanto en el transporte y tratamiento como en la recuperación de materiales” (artículo 1).

Sobre la base de las premisas marcadas por el Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 y de las sugerencias y aportaciones recibidas durante las distintas fases de participación e

información pública, se aprueba esta ley foral con el objeto de prevenir la generación de residuos y la mejora en su gestión y con la finalidad de cumplir con la jerarquía de residuos y alcanzar los objetivos de la economía circular y cambio climático.

Se estructura en diez títulos, ocho disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y tres anejos.

El título I contiene el objeto, el ámbito de aplicación de la ley foral y los principios de la política y la gestión en materia de residuos, que no son otros que la protección de la salud humana y el medio ambiente; la prevención; quien contamina paga; proximidad y autosuficiencia; información y participación pública.

El título II está dedicado a precisar las competencias y la planificación en materia de residuos, y se divide en dos capítulos.

El primer capítulo se refiere a las competencias de las Administraciones Públicas en materia de residuos y a la cooperación y coordinación interadministrativa. Se debe destacar la atribución de dos nuevas competencias a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra:

- a) El cobro y gestión del impuesto a la eliminación en vertedero y a la incineración de residuos.
- b) La gestión del Fondo de residuos de Navarra.

El capítulo segundo está dedicado a la planificación en materia de residuos. En este capítulo se han incluido los principios, el contenido y el procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan de Residuos de Navarra, así como su vigencia, revisión, control y seguimiento.

Se ha incluido un artículo específico respecto a los programas de prevención y gestión de residuos de las entidades locales.

El título III se ocupa en exclusiva de la regulación del Ente Público de Residuos de Navarra. Su finalidad consiste en la coordinación de la gestión y prestación de servicios que, en materia de residuos, son competencia de las entidades locales. Se determinan sus funciones y será el responsable de la autoliquidación e ingreso del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero que corresponda a las entidades locales, así como de la distribución de su importe entre estas en función de la calidad y cantidad de los residuos entregados por cada una de ellas. También gestionará los servicios relacionados con los residuos en parques naturales, y deberá ser consultado preceptivamente para la fijación de los criterios que sirvan para el reparto y distribución anual del Fondo de Residuos. Por último, se prevé que las entidades locales que constituyen el Ente Público de Residuos tengan preferencia, en su caso, en planes, otorgamiento de subvenciones, convenios u otros instrumentos de la Comunidad Foral de Navarra.

El título IV recoge las medidas de prevención y gestión de residuos, con el fin de promover e impulsar los escalones superiores de la jerarquía de residuos.



En primer lugar, se crea la Oficina de prevención de residuos. Se establecen medidas respecto a la compra pública verde, tales como la aprobación por la Administración de la Comunidad Foral de un plan de contratación pública verde y de innovación; se incluyen objetivos de recogida selectiva de la materia orgánica de residuos domésticos y comerciales. Además, se fijan limitaciones respecto a la utilización de bolsas de plástico, en consonancia con la [Directiva \(UE\) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015](#). También se fijan limitaciones respecto a la venta de vajilla de un solo uso y de productos envasados en monodosis o cápsulas de un solo uso.

El título V está dedicado al régimen económico de los residuos en Navarra, y se divide en tres capítulos. El primero se refiere al impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos. El segundo se ocupa de las garantías financieras de las instalaciones y actividades en relación con los residuos; y el tercer capítulo está dedicado al Fondo de residuos de Navarra.

El título VI es el dedicado a la creación del Registro de producción y gestión de residuos de Navarra, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la [Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados](#). También recoge las obligaciones de inscripción, las clases de asientos y sus efectos.

Cabe destacar que en este registro quedarán incluidas las instalaciones o actividades registradas hasta la entrada en vigor de esta ley foral.

El título VII se ocupa de regular el régimen que se aplicará para el traslado de residuos exclusivamente en el interior de Navarra.

Se establecen además unos requisitos generales de trazabilidad y estandarización para las instalaciones de producción y gestión de residuos inscritas y un control de instalaciones de vertido e incineración.

El título VIII está dedicado a los suelos contaminados, en el sentido de complementar la normativa básica sobre este tema. De este modo se incluye la definición de suelo alterado, el procedimiento para la declaración de calidad del suelo, el inventario de actividades potencialmente contaminantes, de suelos alterados y de suelos contaminados, y el régimen aplicable para los antiguos vertederos de residuos.

En el título IX se establece el régimen de restauración de la legalidad ambiental, distinguiendo entre las actividades que pueden legalizarse y aquellas que no.

En el título X se regula el régimen sancionador.

En la parte final figuran las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, así como la relación de anejos.

En la disposición adicional primera se hace referencia a la revisión del Plan de Residuos de Navarra 2017-2027 conforme a lo previsto en la ley foral. En la disposición adicional segunda se recoge un modelo de índice para la elaboración del Plan de Residuos de Navarra. La disposición adicional tercera se dedica a la dotación de medios necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley foral. La disposición adicional cuarta

prevé la ejecución de estudios técnicos, experiencias demostrativas y proyectos piloto de SDDR (sistemas de depósito, devolución y retorno), que cuente con la participación activa del Consejo Navarro de Medio Ambiente y de todas las partes afectadas.

La disposición adicional quinta se refiere a la indemnización a los municipios que dispongan de infraestructuras o instalaciones de gestión de residuos.

La disposición adicional sexta se refiere a la utilización de residuos minerales, granulares o monolíticos para operaciones de restauración, y pretende continuar con lo establecido en la [Orden APM/1007/2017](#).

La disposición adicional séptima hace referencia a los principios de autosuficiencia y proximidad que han de observarse necesariamente en la gestión de residuos domésticos.

Y por último, la disposición adicional octava prevé la aplicación progresiva del impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos para el flujo de residuos domésticos definido en la presente ley foral.

En la disposición transitoria primera se prevé la creación del Ente Público de Residuos de Navarra y la disolución del actual Consorcio para el tratamiento de residuos sólidos de Navarra.

La disposición transitoria segunda se refiere a la adaptación de las ordenanzas locales a lo dispuesto en la ley foral.

Por último, la ley foral incluye tres anejos. El número I es un modelo de índice del Plan de Residuos; el segundo es el relativo a los asientos del registro de producción y gestión de residuos de Navarra, y el tercero es el relacionado con los niveles genéricos de referencia para metales pesados y otros elementos traza para la salud humana en suelo de la Comunidad Foral de Navarra.

**Entrada en vigor:** 23 de junio de 2018


No obstante, las previsiones relativas al impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos entrarán en vigor el 1 de julio de 2018.

### **Normas afectadas:**

Quedan derogadas cuantas disposiciones se oponen a lo establecido en la presente ley foral y expresamente las siguientes:

1. Decreto Foral 312/1993, de 13 de octubre, por el que se regula el Registro de pequeños productores de residuos tóxicos y peligrosos.
2. Decreto Foral 295/1996, de 29 de julio, por el que se establece el régimen simplificado de control de la recogida de pequeñas cantidades de residuos especiales.

3. El artículo 11 del [Decreto Foral 23/2011, de 28 de marzo](#), por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra.

Documento adjunto: 

## Comunidad Valenciana

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de julio de 2018*

### [Ley 15/2018, de 7 de junio, de la Generalitat, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana](#)

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** DOGV núm. 8313, de 8 de junio de 2018

**Temas clave:** Desarrollo sostenible; Paisaje; Turismo sostenible

#### **Resumen:**

Se trata de la Comunitat Valenciana de uno de los principales destinos turísticos de España, y es que en 2017 se alcanzó el récord de nueve millones de turistas extranjeros (sin contar los nacionales), lo que nos da cuenta de su importancia en la economía regional y en la línea del peso que esta actividad tiene en el PIB nacional. Evidentemente, tal “presión” cuenta con repercusiones sociales y económicas de capital importancia, no siempre positivas, como es el caso del impacto que sobre el medio ambiente pueda tener esta actividad, especialmente en el ámbito del litoral.

De hecho, la Ley objeto de comentario no tiene un contenido nuclear concerniente a la materia jurídico ambiental. No obstante su interés radica en las continuas referencias que en la regulación del turismo se efectúan a la sostenibilidad ambiental. Así, a modo de ejemplo, puede destacarse las palabras contenidas en el preámbulo, en el sentido de que «esta ley se aborda con el objeto de generar las condiciones que propicien la evolución de la actividad turística hacia un nuevo modelo que permita facilitar la integración de las personas visitantes con la población, la cultura y el medio ambiente locales», y es que se debe aspirar a la «generación de un nuevo modelo turístico que lleve consigo tanto la conservación y mejora del paisaje del litoral, tratando con especial cuidado los frentes marítimos y recualificando ambiental y paisajísticamente los asentamientos turísticos, como el impulso del turismo de interior. Unas propuestas de actuación que partan del territorio como recurso, estén auspiciadas por criterios de sostenibilidad y transiten hacia modelos de desarrollo incluyentes y sostenibles, como recoge la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015».

Aunque esta Ley conste de ciento dos artículos, sólo se van a analizar algunas (las principales) de las alusiones que se efectúan a la protección del medio ambiente. Al respecto, lo primero que hay que destacar es el carácter eminentemente programático de la regulación establecida en esta norma en lo concerniente a la protección medioambiental, lo que tiene como consecuencia que su contenido es más una mera declaración de principios que una regulación material concreta. Regulación material que sí se recoge para el resto de aspectos de la norma como, por ejemplo, la regulación de las agencias y otros operadores, los derechos y deberes de los turistas y agentes, la planificación o el régimen sancionador establecido. Nos detenemos, en consecuencia, únicamente en los siguientes aspectos:

-En el artículo 4, dentro de los objetivos de la política turística, se habla de fomentar la sostenibilidad social y ambiental, entre otros muchos objetivos. Además, ya en el artículo 5, se habla de los compromisos de actuación del gobierno autonómico, incluyendo el de la sostenibilidad, definido como la «alineación de las estrategias con los objetivos de desarrollo sostenible y promoción del comportamiento socialmente responsable de los agentes turísticos, de los turistas y de la población, para que contribuyan al desarrollo sostenible; orientando la actividad turística hacia actuaciones capaces de conciliar el crecimiento económico, la mejora de la calidad de vida, la competitividad y la eficiencia con la protección del medio ambiente, el uso racional de los recursos naturales y culturales y la recualificación paisajística de los espacios turísticos». Además se recoge el compromiso de vertebración territorial, como la contribución «a vertebrar y cohesionar el territorio valenciano desde la planificación y el desarrollo sostenible de los diferentes espacios turísticos y, de manera especial, de aquellos territorios donde la activación de los recursos ligados a esta planificación pueda suponer una oportunidad de desarrollo sostenible, cultural, social y económica».


-El título I del libro II de la Ley se dedica al territorio como activo turístico de la Comunitat Valenciana, destinando el artículo 22 a la sostenibilidad de la actividad turística, entendida esta como «el conjunto de acciones encaminadas a fomentar un sistema de planificación turística del territorio respetuosa con el entorno y la sociedad receptora, teniendo en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales de la actividad turística».

En este sentido, se refiere la puesta en marcha de estrategias que garanticen esta sostenibilidad turística que permita que residentes, visitantes y agentes turísticos puedan contribuir a, entre otros, la promoción del medio ambiente, la gestión de residuos y el desarrollo de un turismo sostenible.

Por otro lado, se habla también en el artículo 25 del paisaje como recurso turístico, indicando que el paisaje se integrará en todas las políticas turísticas que incidan en el mismo y se orientará a, entre otras, a las finalidades de conservar y valorizar los paisajes más valiosos, la adopción de medidas que redunden en la mejora, protección y salvaguarda de la calidad, tanto de los paisajes naturales y rurales como de los urbanos y periurbanos, o el condicionamiento de la implantación de actividades e infraestructuras turísticas procurando la gestión y conservación de espacios naturales.

**Entrada en vigor:** El 8 de julio de 2018.

**Normas afectadas:** Deroga la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunitat Valenciana.

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de julio de 2018*

**Ley 13/2018, de 1 de junio, de la Generalitat, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, forestal de la Comunitat Valenciana**

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

**Fuente:** DOGV núm. 8309, de 4 de junio de 2018

**Temas Clave:** Montes; Propiedad; Gestión forestal; Planificación; Terrenos abandonados; Ayuntamientos; Participación

**Resumen:**

Pasados 24 años desde que la Generalitat Valenciana aprobara su base normativa destinada a encauzar la gestión y el aprovechamiento forestal del territorio valenciano, ha decidido reconsiderar el contexto en el que se desarrolló la Ley 3/1993, de 9 de diciembre. Factores como el cambio climático, los episodios de sequía y lluvias cada vez más extremos, o la despoblación rural, unidos a la aparición de fenómenos novedosos en el desarrollo de incendios forestales como pueden ser los GIF; han contribuido sin duda a esta decisión.

De hecho, durante todo este tiempo, no se han conseguido los objetivos de aumento de propiedad y gestión pública planteados en la ley anterior. De ahí que a través de la presente modificación se van a actualizar sus distintos títulos y capítulos.

En relación con el Título I, se modifican los capítulos I, II y III para redefinir la situación actual de los terrenos agrícolas abandonados, así como las actuaciones y los agentes implicados en los procesos de gestión forestal. El capítulo IV modifica las competencias de las administraciones públicas, especialmente las de la administración local, con el fin de hacer posible su participación y, por ende, la de la población del interior, en la planificación y gestión. Se replantean los artículos 14 al 18, relativos a las demarcaciones forestales y a los planes de ordenación de los recursos forestales (PORF), para favorecer la comunicación entre las administraciones y empoderar a los territorios en la gestión de su propia demarcación.

Respecto al Título II, la modificación se ciñe a los artículos 18 y 21, relativos a la ordenación y planificación territorial, con la finalidad de dotar a la administración local de una defensa efectiva frente a cualquier retraso de la planificación de la administración autonómica.

Respecto al Título III de la ley, es preciso considerar que no se ha conseguido el objetivo planteado en la Ley 3/1993 de aumentar el suelo forestal propiedad de la Generalitat, que sigue paralizado en el 9,65 %. Tampoco entonces se acometió el problema del abandono de fincas privadas y fincas sin gestión forestal de menos de 250 ha, sobre las que se incide en la presente reforma.

Respecto al título IV, los artículos 44 y 45 establecen la necesidad de fomento de actividades privadas y participación activa de los propietarios en el cumplimiento de la ley; así como la participación de los entes locales en los instrumentos de ordenación, programación y zonas de actuación urgente. El artículo 46 prevé el establecimiento de acciones concertadas mediante convenios con los municipios, propietarios y particulares. Su objeto será la gestión, conservación, rehabilitación, restauración, ampliación y mejora de los terrenos forestales de todas las demarcaciones forestales.


Donde más se aprecia la necesidad de modificar la ley forestal es en el título V. Y es que las consecuencias producidas por el aumento de fincas abandonadas y la falta de control sobre los propietarios privados, son graves. La realidad del territorio forestal valenciano, minifundista, con accesos abandonados, pendientes variables, terrazas artificiales y suelos de escaso valor agrícola, necesita una actualización de los planteamientos de gestión y del destino de estos terrenos, parte de los cuales se dejarían como forestales y parte se recuperarían como cortafuegos cultivados.

Finalmente, respecto al título VI, la modificación propone que el capítulo II que incide en las plagas y enfermedades forestales, se adecue a la realidad, al igual que el capítulo III, referente a los incendios forestales.

Los planes locales de prevención de incendios forestales se tramitarán como máximo el año 2020.

**Entrada en vigor:** 5 de junio de 2018

**Normas afectadas:** Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana

**Documento adjunto:** 

## Iberoamérica

### Argentina

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de julio de 2018*

#### Ley de Fuentes de Energía Eléctrica Portátil

**Autora:** Noemí Pino Miklavec. Doctora en Derecho por la Universidad de Alicante y Docente de la Universidad Nacional del Comahue Argentina

**Fuente:** Boletín Oficial de la República Argentina del 26/12/2006, número 31060, p. 1.

**Temas Clave:** Fuentes de energía eléctrica portátil, Pilas y baterías primarias no recargables, energía química, certificación, Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Autoridad de Aplicación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

#### **Resumen:**

Comentario de la ley que prohibió en todo el territorio de la Nación Argentina la fabricación, ensamblado, importación y comercialización de pilas y baterías primarias que contienen o concentran un porcentaje de contaminantes superior al que se establece en dicha ley, por el impacto ambiental que generan. Por tal razón se regularon los requisitos de las pilas y baterías cuya comercialización es permitida, junto con la certificación de los responsables de la fabricación, ensamblado e importación de las mismas.

#### **Comentario:**

Ante los conocidos efectos que causan los componentes de las pilas y baterías en la salud y el ambiente, con la Ley 26.184, sancionada el 29 de diciembre de 2006, y promulgada de hecho el día 21 de diciembre del mismo año, la intención del legislador ha sido, en primer lugar, evitar la generación de pilas y baterías primarias, con forma cilíndrica o de prisma, comunes de Zinc Carbón y alcalinas de manganeso, con un determinado contenido de mercurio, cadmio y plomo. En concreto, se prohíbe que superen: el 0,0005% en peso de mercurio; el 0,015% en peso de cadmio y; el 0,200% en peso de plomo. En segundo lugar, se procuró diagramar la prohibición de su comercialización a partir del 2010, ya que fijó el plazo de tres años desde la promulgación de la ley, para vedar absolutamente su comercialización, conforme prescribe en su artículo 1.

Paralelamente, se persigue como objetivo disminuir la concentración de esos contaminantes en dichos productos, facultándose en el artículo 5, a la Autoridad de Aplicación, organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental (actualmente, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Nación), a reducir aquellos límites, cuando lo permitan los avances tecnológicos.

El legislador se ocupó en el artículo 2, de definir qué se entiende a los fines de la ley por pila y batería primaria, precisando que es *“toda fuente de energía eléctrica portátil obtenida para*



*transformación directa de energía química, constituida por uno o varios elementos primarios, no recargables*”. En consecuencia, la ley no contempla las pilas y baterías secundarias, es decir, todas aquellas susceptibles de ser recargadas. , las que a nivel nacional únicamente están contempladas en la Resolución N° 544/94 de la entonces Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales y Ambiente Humano.

En el artículo 3 se establecen las condiciones de etiquetado y blindaje que deben cumplir junto con los requisitos de duración mínima promedio en los ensayos de descarga, según las normas IRAM y/o IEC y/o ANSI.

Asimismo, para lograr una adecuada gestión ambiental de las pilas y baterías primarias cuya comercialización está permitida, se impone en el artículo 6 de la ley, a los responsables de la fabricación, ensamble e importación, la necesidad de certificarlas ante el organismo técnico competente.

Mediante Resoluciones N° 14/2007 y 484/2007, de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, se reguló el Procedimiento para la referida certificación. El mencionado organismo, conforme establece el artículo 7, puede ser el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y las instituciones u organismos que posean capacidad técnica y profesional necesaria para certificar, que estén autorizados por la autoridad de aplicación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, quien recientemente con fecha 17/04/2018, por medio de la Resolución N° [244/2018](#), concretó la autorización de entidades para otorgar la certificación a fin de prevenir afectaciones a la comercialización de las pilas y baterías primarias.

Tales organismos, según prescribe el artículo 8 de la ley, se encargan de determinar los métodos a utilizar para la toma de muestras, ensayos y análisis

De igual manera, deben certificarse ante dichos organismos los aparatos o artículos que contengan pilas y baterías primarias en su interior.

Por otra parte, cualquier modificación interna o externa en las pilas y baterías primarias inhabilita su comercialización, aun cuando se encuentra certificadas, debiendo en tal caso ser sometidas a una nueva certificación.

En todos los casos, conforme prescribe el artículo 6, la referida certificación para todas las fabricaciones, ensambles e importaciones tiene vigencia por el término de dos años.


Finalmente, en su artículo 9 incluye dentro del ámbito de aplicación de la ley, a las pilas y baterías que, por sus componentes, reemplacen o sean similares a las reguladas por la misma.

### **Conclusión:**

Sin perjuicio de lo que puede surgir de la Ley Nacional N° 23.922 de “Aprobación del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación”, de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos o de la Ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicios, como de la ley en comentario, lo cierto es que tal marco normativo es claramente insuficiente para gestionar

de manera integral las medidas necesarias para disminuir, y menos aún para eliminar, la peligrosidad de la generación, uso y desecho de pilas y baterías.

Desafortunadamente, tampoco se advierte que se fomente la investigación y/o desarrollo de tecnologías alternativas que posibiliten reducir el uso de estos productos, siendo necesario que se sancione un ley de presupuestos mínimos de protección ambiental que permitan implementar un sistema de gestión federal de las pilas y baterías que persiga no solo la prevención de su generación con valores superiores a los establecidos, sino que asegure la adecuada recolección, reciclado, reutilización, recuperación, tratamiento y minimización de su disposición final, como en general es imperioso respecto de todos los residuos eléctricos y electrónicos, bajo la aplicación de dos principios básicos en esta materia, el de contaminador pagador y de responsabilidad extendida del productor.

**Documento adjunto:** 

# JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo  
Fernando López Pérez  
Pilar Moraga Sariago  
María Pascual Núñez  
Inmaculada Revuelta Pérez

## Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de julio de 2018*

[Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de junio de 2018, que interpreta, en procedimiento prejudicial, la Directiva 2001/42, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente \(arts. 2 y 3\): el concepto de “planes y programas” incluye un decreto que delimita una zona geográfica en cuyo interior podrán realizarse proyectos urbanísticos para cuya ejecución podrán establecerse excepciones a las normas urbanísticas aplicables](#)

**Autora:** Inmaculada Revuelta, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia

**Fuente:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala segunda), Asunto C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401

**Temas Clave:** evaluación ambiental estratégica; concepto de “planes y programas”; planes urbanísticos; excepciones; derogación

### Resumen:

El Consejo de Estado de Bélgica solicitó pronunciamiento del Tribunal de Justicia antes de resolver el recurso de anulación planteado por varios particulares contra un instrumento urbanístico (“Perímetro de reparcelación urbana”, PRU) establecido por Decreto del Gobierno valón, alegando que no se había realizado la evaluación ambiental prevista en la Directiva 2001/42.

Las demandantes alegaban que el estudio de impacto ambiental realizado incumplía los requisitos de la Directiva y que el citado instrumento debía considerarse un plan o proyecto a efectos de esta norma. La parte contraria sostenía que el único objeto del mismo era determinar un perímetro de actuación y no debía ser evaluado conforme a la Directiva. Por su parte, el juez remitente puso de relieve que la única finalidad del PRU era delimitar geográficamente una zona susceptible de ser ejecutada posteriormente mediante un proyecto urbanístico sujeto a evaluación ambiental pero que modificaba el marco jurídico aplicable pues estos instrumentos permiten reordenar la zona aplicando un procedimiento particular.

El Tribunal de Justicia, una vez expuesta su doctrina consolidada sobre los requisitos que determinan la aplicación de la Directiva de evaluación ambiental estratégica a planes y programas, analiza si el instrumento urbanístico cuestionado los cumple.

Respecto de la noción de “planes y programas” de la Directiva (art. 2.a), la Sentencia entiende que el PRI cumple los dos requisitos acumulativos exigidos, esto es, procede de una autoridad regional; y, viene “exigido” por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas (en este caso, el Código de ordenación del Territorio).

Lo mismo ocurre con los requisitos del art. 3.2 de la Directiva (ámbito de aplicación). En primer lugar, el instrumento está incluido en el sector de «la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo», mencionado en la letra a) del citado precepto, pues permite apartarse de normas urbanísticas sobre construcciones y la ordenación del territorio. En segundo lugar, entiende la Sentencia que dicho instrumento establece el marco para la futura autorización o ejecución de proyectos incluidos en la Directiva de evaluación ambiental de proyectos, habida cuenta de su contenido y finalidad. A estos efectos, la Sentencia, teniendo en cuenta el criterio ya sentado de que es determinante que el mismo incluya criterios y condiciones para la ejecución en el futuro de proyectos con incidencia ambiental, afirma que esta apreciación debe realizarse en sentido cualitativo y considera decisivo, en este sentido, que este tipo de instrumentos permitan establecer excepciones a las normas urbanísticas preexistentes (plan de ordenación municipal, ordenanzas municipales de urbanismo y plan de sector) y facilitar su realización, aunque no contengan normas positivas. En efecto, en la medida en que estos instrumentos permiten modificar estas normas, deben estar sujetos al mismo régimen jurídico y recibir la misma calificación.

La Sentencia aclara a continuación, ratificando doctrina previa, que el hecho de que el futuro proyecto deba someterse a evaluación de impacto ambiental en el procedimiento de otorgamiento de la licencia no obsta a la aplicación de la evaluación estratégica, debido a que está se realiza en una fase previa en la que se barajan distintas alternativas.

El Tribunal de Justicia termina estableciendo que un instrumento como el analizado constituye un plan o proyecto a efectos de la Directiva y que debe someterse a la evaluación ambiental estratégica establecida.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Un PRU, como el controvertido en el litigio principal, debido a la vez a su tenor y a su objeto, que permite apartarse de normas urbanísticas relativas a las construcciones y a la ordenación del territorio, está comprendido en el sector «de la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo», en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a), de la referida Directiva.

50. (...) para determinar si un PRU como el controvertido en el litigio principal define el marco para la futura autorización de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva ERMA, debe examinarse el contenido y la finalidad del acto, habida cuenta del alcance de la evaluación medioambiental de los proyectos, tal como se prevé en dicha Directiva (véase, en este sentido, la [sentencia de 17 de junio de 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 y C-110/09](#), EU:C:2010:355, apartado 45).

51. Entre los proyectos enumerados en el anexo II de la Directiva ERMA figuran, en el título 10, los proyectos de infraestructura, que comprenden, en la letra b) de dicho título, los proyectos de urbanizaciones.

52. De la redacción del artículo 127 del Código de Ordenación del Territorio se desprende que un PRU, como el controvertido en el litigio principal, tiene por objeto determinar el perímetro de una zona geográfica en la que puede realizarse un «proyecto urbanístico de

recalificación y desarrollo de actividades urbanas que requiera la creación, modificación, ampliación, supresión o elevación de vías terrestres y espacios públicos».

53. Por lo tanto, por su contenido y su finalidad, tal acto, en la medida en que supone la realización de proyectos de infraestructura, en general, y de proyectos de urbanización, en particular, contribuye a la ejecución de los proyectos enumerados en el referido anexo.

54. Respecto a la cuestión de si un acto como el impugnado establece el marco para la ejecución de tales proyectos en el futuro, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el concepto de «planes y programas» comprende cualquier acto que establezca, definiendo reglas y procedimientos de control aplicables al sector de que se trate, un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o de varios proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente ([sentencia de 27 de octubre de 2016, D'Oultremont y otros, C-290/15](#), EU:C:2016:816, apartado 49 y jurisprudencia citada).

55. A este respecto, el concepto de «conjunto significativo de criterios y condiciones» debe entenderse de manera cualitativa y no cuantitativa. En efecto, es necesario atajar posibles estrategias dirigidas a eludir las obligaciones establecidas por la Directiva EMEA que podrían concretarse en una fragmentación de las medidas, reduciendo de este modo el efecto útil de esta Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de octubre de 2016, D'Oultremont y otros, C-290/15, EU:C:2016:816, apartado 48 y jurisprudencia citada).

57. A este respecto, dado que el plan de sector, el plan de ordenación municipal y la ordenanza municipal de urbanismo constituyen, por sí mismos, planes y programas en el sentido de la Directiva EMEA, un PRU como el controvertido en el litigio principal, en la medida en que modifica el marco establecido por dichos planes, debe recibir la misma calificación y estar sujeto al mismo régimen jurídico.

58. Por lo tanto, aunque tal acto no contenga ni pueda contener normas positivas, la facultad que establece de permitir obtener más fácilmente excepciones a las normas urbanísticas vigentes modifica el marco jurídico y hace que el PRU controvertido en el litigio principal quede comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2, letra a), y del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EMEA.

59. A la vista de dichos elementos, cuya realidad y alcance con respecto al acto de que se trata incumbe apreciar al órgano jurisdiccional remitente, ha de considerarse que un acto, como el controvertido en el litigio principal, está comprendido dentro del concepto de «planes y programas», en el sentido de los artículos 2, letra a), y 3, apartados 1 y 2, de la Directiva EMEA, y debe someterse a una evaluación del impacto medioambiental.

60. En tercer y último lugar, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, si bien la delimitación del PRU conlleva la aceptación de principio del proyecto urbanístico, este deberá ser todavía objeto de licencias que requerirán una evaluación del impacto medioambiental en el sentido de la Directiva ERMA.

61. Procede recordar que el objetivo esencial de la Directiva EMEA consiste en someter los «planes y programas» que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente a una evaluación medioambiental durante su elaboración y antes de su adopción (véase, en este

sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2012, *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, apartado 40 y jurisprudencia citada).

65. En la medida en que un decreto como el controvertido en el litigio principal conlleva, como se ha señalado en el apartado 60 de la presente sentencia, una modificación del marco jurídico de referencia ofreciendo, sin limitación, la posibilidad de apartarse de las reglas urbanísticas para todos los proyectos que se ejecuten posteriormente en la zona geográfica de que se trate, puede tener un impacto considerable en el medio ambiente. Por lo tanto, sin perjuicio de la verificación que ha de efectuar el órgano jurisdiccional remitente, la alteración del impacto previamente evaluado hace necesaria una nueva evaluación del impacto medioambiental.

66. Una consideración como esta mantiene el efecto útil de la Directiva EMEA, al garantizar que los posibles efectos significativos en el medio ambiente sean objeto de una evaluación de impacto medioambiental.

67. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial que el artículo 2, letra a), y el artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva EMEA deben interpretarse en el sentido de que un decreto por el que se establece un PRU que únicamente tiene por objeto delimitar una zona geográfica en cuyo interior podrá realizarse un proyecto urbanístico dirigido a la recalificación y el desarrollo de actividades urbanas y que requiere la creación, modificación, supresión o elevación de vías terrestres y espacios públicos para cuya ejecución podrán establecerse excepciones a determinadas normas urbanísticas, está comprendido, debido a dicha facultad de establecer excepciones, en el concepto de «planes o programas» que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente en el sentido de dicha Directiva y tiene que ser objeto de una evaluación de los efectos medioambientales.


#### **Comentario de la Autora:**

La Sentencia aplica criterios interpretativos ya consagrados por el Tribunal de Justicia sobre el concepto de “planes y programas” y el ámbito de aplicación de la Directiva de evaluación ambiental estratégica para concluir que el instrumento urbanístico cuestionado, está sujeto a dicha evaluación, como, por ejemplo, que el significado de plan o programa “exigido” que contempla la definición no equivale a obligatorio y que lo determinante es que se inscriba en el marco de disposiciones legales o reglamentarias nacionales, que determinarán las autoridades competentes para adoptarlos y el procedimiento de elaboración.

Son importantes, como en la Sentencia *Inter-Environnement Bruxelles II*, dictada el mismo día sobre otro instrumento urbanístico previsto en el Derecho belga, los desarrollos sobre el concepto de «conjunto significativo de criterios y de condiciones» que estableció la STJUE *D'Oultremont* (2016) a efectos de apreciar el cumplimiento del requisito del establecimiento, en el acto cuestionado, del marco de la autorización futura de proyectos con incidencia ambiental significativa, en el sentido de que el mismo debe apreciarse en sentido cualitativo y no cuantitativo. En este caso, debe destacarse que el Tribunal de Justicia haya establecido expresamente que los instrumentos urbanísticos que alteran el marco jurídico aplicable y permiten apartarse de las reglas urbanísticas generales sobre la ejecución de los proyectos en una zona determinada pueden tener un impacto considerable en el medio ambiente y

por tanto deben evaluarse, de la misma forma que en su día se evaluaron los planes que, con ellos, pretenden exceptuarse.

Esta Sentencia ratifica la interpretación amplia del ámbito de aplicación de la Directiva de evaluación ambiental estratégica consagrada por el Tribunal de Justicia y garantiza su efecto útil.

**Documento adjunto:** 



*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de julio de 2018*

[Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de junio de 2018, que interpreta, en procedimiento prejudicial, la Directiva 2001/42, de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente \(arts. 2 y 3\): un reglamento regional de urbanismo zonal que incide en la ejecución futura de proyectos inmobiliarios constituye un plan o programa sujeto a evaluación ambiental](#)

**Autora:** Inmaculada Revuelta, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia

**Fuente:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala segunda), Asunto C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403

**Temas Clave:** evaluación ambiental estratégica; concepto de “planes y programas”; planes urbanísticos; medio ambiente urbano

**Resumen:**

El Consejo de Estado de Bélgica solicitó pronunciamiento del Tribunal de Justicia antes de resolver el recurso de anulación planteado por asociaciones y particulares contra el “Reglamento regional de urbanismo” del “Distrito europeo” de Bruselas (Rue de la Loi e inmediaciones) aprobado por Decreto del Gobierno de la Región de Bruxelles-Capital, por, entre otros motivos, no haber realizado la evaluación ambiental prevista en la Directiva 2001/42.

Las demandantes alegaban que el Derecho belga sujeta a evaluación ambiental estratégica las medidas de ordenación del territorio pero excluye indebidamente las urbanísticas (reglamentos regionales de urbanismo), a diferencia de la Directiva. Por su parte, la Administración demandada sostenía que el Decreto impugnado no constituía ni un plan ni un programa en el sentido de dicha Directiva, por lo que no requería haber sido evaluado.

El Tribunal de Justicia comienza recordando su doctrina consolidada sobre la evaluación ambiental estratégica, poniendo de relieve su importancia y finalidad (alcanzar un nivel elevado de protección ambiental y contribuir la integración de los aspectos ambientales en los planes y programas) y consagrando una interpretación amplia de su ámbito de aplicación que garantice la evaluación previa de todos aquellos planes y programas que puedan tener efectos ambientales significativos.

Aplicando tales presupuestos, la Sentencia entiende, en primer lugar, que el instrumento urbanístico cuestionado cumple los dos requisitos acumulativos de la definición de “planes y programas” que contiene la Directiva (art. 2, letra a), tal como han sido interpretados por el Tribunal de Justicia. De una parte, el plan urbanístico procede de una autoridad regional; y, de otra, el mismo viene “exigido” por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, pese a no ser obligatorio.

Idéntica es la conclusión alcanzada sobre el cumplimiento de los requisitos del art. 3 de la Directiva (ámbito de aplicación). En primer lugar, el plan está incluido en el sector de «la

ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo», mencionado en el apartado 2 a), pues, entre otras cosas, pretende transformar la zona afectada y contiene normas procedimentales (solicitud de licencias y certificados urbanísticos). En segundo lugar, entiende la Sentencia que también cumple el requisito de establecer el marco para la futura autorización de proyectos incluidos en la Directiva de evaluación ambiental de proyectos, a la luz de los criterios jurisprudenciales consolidados (contenido y finalidad del acto en conexión con los anexos de la citada Directiva).

La Sentencia termina estableciendo que un reglamento como el analizado debe someterse a la evaluación ambiental estratégica regulada en la Directiva.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) el artículo 2, letra a), de la Directiva EMEA define los «planes y programas» a que se refiere como aquellos que cumplen dos requisitos acumulativos, a saber, por una parte, haber sido elaborados o adoptados por una autoridad nacional, regional o local o elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un parlamento o gobierno, y, por otra parte, ser exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

37. El Tribunal de Justicia ha interpretado dicha disposición en el sentido de que deben considerarse «exigidos», en el sentido y para la aplicación de la Directiva EMEA y, por tanto, sometidos a la evaluación de sus efectos en el medio ambiente en las condiciones que esta determina, los planes y programas cuya adopción se inscriba en un marco de disposiciones legales o reglamentarias nacionales, las cuales determinarán las autoridades competentes para adoptarlos y el procedimiento de elaboración ([sentencia de 22 de marzo de 2012, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-567/10](#), EU:C:2012:159, apartado 31).

38. En efecto, excluir del ámbito de aplicación de la Directiva EMEA los planes y los programas, cuya adopción no reviste carácter obligatorio, menoscabaría el efecto útil de dicha Directiva, dada su finalidad, consistente en garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2012, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-567/10, EU:C:2012:159, apartados 28 y 30).

39. En este caso, de las constataciones del órgano jurisdiccional remitente resulta que el Decreto impugnado fue adoptado por una autoridad regional sobre la base de los artículos 88 y siguientes del Código de ordenación del Territorio de Bruselas.

40. Por lo tanto, se cumplen los requisitos enumerados en el apartado 36 de la presente sentencia.

42. Por lo que respecta al primero de estos requisitos, del tenor literal del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EMEA resulta que dicha disposición se refiere en particular al sector de «la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo».

44. Del artículo 88 del Código OTB se desprende que un reglamento regional de urbanismo guarda relación en particular con las construcciones y sus inmediaciones, en los aspectos, entre otros, de las vías públicas, de la conservación, de la seguridad, de la salubridad, de la energía, de la acústica, de la gestión de residuos y de la estética.

45. Por lo tanto, tal acto está incluido en el sector de «la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo», en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EMEA.

46. En lo que atañe al segundo de estos requisitos, para determinar si un reglamento regional de urbanismo, como el controvertido en el asunto principal, establece el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva ERMA, debe examinarse el contenido y la finalidad de dicho reglamento, habida cuenta del alcance de la evaluación medioambiental de los proyectos, tal como se prevé en dicha Directiva (véase, en este sentido, la [sentencia de 17 de junio de 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 y C-110/09](#), EU:C:2010:355, apartado 45).

47. En lo concerniente, en primer lugar, a los proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva ERMA, procede recordar que en el epígrafe 10 de este último anexo figuran los proyectos de infraestructura, los cuales comprenden en el punto b) de ese epígrafe los proyectos de urbanizaciones.

48. Debe señalarse que el acto impugnado contiene normas aplicables a todas las construcciones, es decir, a los inmuebles, sean del tipo que sean, y a todas sus inmediaciones, incluidas las «zonas de espacio abierto» y las «zonas de tránsito», ya sean privadas o accesibles al público.

50. Más concretamente, dicho acto contiene disposiciones relativas en particular al número, disposición y dimensión de los edificios, así como a su superficie en planta; a los espacios libres, incluidas las plantaciones en esos espacios; a los sistemas colectores de aguas pluviales, incluida la construcción de estanques para tormentas y de cisternas de recuperación; a la concepción de los edificios en relación con sus usos potenciales, su longevidad y su desmantelamiento; al coeficiente de biotopo, a saber, la relación entre las superficies urbanizables ecológicamente y la superficie del terreno; a la ordenación de tejados, especialmente desde el punto de vista de la integración paisajística y de la vegetación.

51. En cuanto a la finalidad del acto impugnado, este persigue un objetivo de transformación del distrito en un distrito «urbano, denso y mixto» y tiene por objeto el «nuevo desarrollo del Distrito Europeo en su conjunto». Más específicamente, dicho acto contiene un capítulo titulado «Disposiciones relativas a la composición del expediente de solicitud de certificado urbanístico y de licencia urbanística», que recoge no solo normas sustantivas que han de aplicarse cuando se concedan licencias, sino también normas procedimentales relativas a la composición de las solicitudes de licencias urbanísticas y de certificados urbanísticos.

53. En segundo lugar, respecto a la cuestión de si el acto impugnado establece el marco para la autorización de tales proyectos en el futuro, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el concepto de «planes y programas» comprende cualquier acto que establezca, definiendo reglas y procedimientos de control aplicables al sector de que se trate, un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o de varios proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente ([sentencia](#)

[de 27 de octubre de 2016, D'Oultremont y otros, C-290/15, EU:C:2016:816](#), apartado 49 y jurisprudencia citada).

54. Esta interpretación del concepto de «planes y programas» tiene por objeto garantizar, tal como señaló la Abogado General en el punto 23 de sus conclusiones, la evaluación medioambiental de aquellas especificaciones que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

55. Por lo tanto, tal como señaló la Abogado General en los puntos 25 y 26 de sus conclusiones, el concepto de «conjunto significativo de criterios y de condiciones» debe entenderse de manera cualitativa y no cuantitativa. En efecto, conviene atajar posibles estrategias para eludir las obligaciones establecidas por la Directiva EMEA que pudieran concretarse en una fragmentación de las medidas, reduciendo de este modo el efecto útil de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de octubre de 2016, D'Oultremont y otros, C-290/15, EU:C:2016:816, apartado 48 y jurisprudencia citada).

56. De la lectura del acto impugnado se desprende que este contiene en particular prescripciones relativas a la ordenación de las zonas situadas en las inmediaciones de los inmuebles y otros espacios libres, de las zonas de tránsito, de las zonas de patios y jardines, las cercas, las conexiones de las construcciones a las redes y al alcantarillado, los sistemas colectores de aguas pluviales y diversas características de las construcciones, en concreto el carácter convertible y duradero de estas, algunos de sus aspectos externos o incluso los accesos de los vehículos a las mismas.

57. Habida cuenta de cómo se definen, los criterios y las condiciones que establece tal acto pueden, como señaló la Abogado General en el punto 30 de sus conclusiones, tener efectos significativos en el medio urbano.


58. En efecto, tales criterios y condiciones pueden, como subrayó la Comisión, tener repercusiones en la luz, el viento, el paisaje urbano, la calidad del aire, la biodiversidad, la gestión del agua, el carácter duradero de las construcciones y, más en general, las emisiones en la zona concernida. Más concretamente, tal como se menciona en el preámbulo del acto impugnado, la envergadura y la disposición de los inmuebles de gran dimensión pueden provocar efectos indeseables de sombra y de viento.

59. A la vista de estos elementos, cuya realidad y alcance a la luz del acto concernido corresponde no obstante al órgano jurisdiccional remitente apreciar, ha de considerarse que un acto, como el controvertido en el asunto principal, está incluido en el concepto de «planes y programas», en el sentido del artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva EMEA, y debe ser objeto de una evaluación de los efectos medioambientales.

#### **Comentario de la Autora:**

La Sentencia aplica criterios interpretativos ya consagrados por el Tribunal de Justicia sobre el concepto de “planes y programas” y el ámbito de aplicación de la Directiva de evaluación ambiental estratégica para concluir que el acto cuestionado, un plan urbanístico, debió evaluarse, como, por ejemplo, que el significado de plan o programa “exigido” que contempla la definición no equivale a obligatorio.

Destacan, como en la Sentencia *Tribaut* de la misma fecha, los desarrollos sobre el concepto de «conjunto significativo de criterios y de condiciones» que estableció la STJUE *D'Oultremont* (2016) a efectos del cumplimiento del requisito del establecimiento, en el acto cuestionado, del marco de la autorización futura de proyectos con incidencia ambiental significativa, en el sentido de que debe apreciarse en sentido cualitativo y no cuantitativo, con la finalidad de que no se eluda, mediante la fragmentación de las medidas, la evaluación ambiental estratégica de actos urbanísticos que van a condicionar significativamente el medio ambiente urbano de una zona. El Tribunal de Justicia entiende, en este sentido, que elementos como la ordenación de espacios libres, las conexiones a redes o alcantarillado, pueden incidir, en aspectos como el paisaje urbano, el viento, la calidad del aire, las emisiones o la biodiversidad y por tanto requieren ser evaluadas.

Documento adjunto:  [\[link\]](#)

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

[Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2018, que interpreta, en procedimiento prejudicial, el Reglamento \(UE\) 1308/2013, sobre la política pesquera común \(art. 11\): los Estados miembros no pueden, para cumplir la Directiva de hábitats, adoptar medidas de conservación de espacios marítimos Natura 2000, como prohibir la pesca profesional afectando a buques de otros Estados ni tampoco pueden adoptar medidas contra dichos buques para cumplir la Directiva de responsabilidad medioambiental, por ser la protección de los recursos biológicos marinos una competencia exclusiva de la Unión](#)

**Autora:** Inmaculada Revuelta, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia

**Fuente:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala tercera), Asunto C-683/16, ECLI:EU:C:2018:433

**Temas Clave:** política pesquera común; recursos biológicos marinos; pesca profesional; artes de arrastre y redes de fondo; Natura 2000; responsabilidad medioambiental

**Resumen:**

El Tribunal de lo contencioso-administrativo de Colonia (Alemania) solicitó pronunciamiento del Tribunal de Justicia antes de resolver el recurso planteado por la federación de asociaciones ambientales “Círculo alemán de protección de la naturaleza” contra la desestimación por la Administración ambiental federal ( Oficina Federal de Protección de la Naturaleza) de su solicitud de prohibir la pesca con artes de arrastre y redes de fondo en tres zonas marinas Natura 2000 por corresponder dicha competencia en exclusiva a la Unión Europea.

Las demandantes fundamentaron su solicitud en la incompatibilidad de la pesca profesional con dichos métodos con las exigencias protectoras de la Directiva de hábitats (art. 6.2) y la obligación de adoptar medidas de prevención y reparación de daños ambientales conforme a la Directiva de responsabilidad medioambiental (arts. 6.2 y 12), pues dicha actividad afectaba a los arrecifes y bancos de arena y suponía capturas involuntarias de marsopas y aves marinas. Por su parte, la Administración ambiental adujo que la competencia correspondía en exclusiva a la Unión (art. 3 TFUE) y que el [Reglamento 1380/2013](#) (art. 11) solo autoriza a los Estados a adoptar medidas de conservación cuando no afectan a buques pesqueros de otros Estados.

La Sentencia analiza, en primer lugar, si la prohibición unilateral de Alemania tendría cabida en el art. 11.1 del citado Reglamento, que regula la adopción de medidas de conservación en cumplimiento de la legislación ambiental (en concreto, de la Directiva marco por la que se establece una estrategia marina; de la Directiva de Aves; y, de la Directiva de hábitats). Pero la conclusión es finalmente negativa, pues los Estados están habilitados para adoptar medidas de conservación como la señalada pero sin afectar a buques de pesca de otros Estados.

La Sentencia niega, a continuación, que la prohibición pudiera justificarse en la Directiva 2004/35, pues la competencia para proteger los recursos biológicos marinos corresponde a la Unión y los Estados únicamente están autorizados para adoptar medidas de protección con base en las tres Directivas ambientales mencionadas, entre las que no se encuentra la misma. El Tribunal considera que si el legislador hubiera querido habilitar a los Estados para estas actuaciones habría incluido expresamente esta Directiva y recuerda su doctrina consolidada que establece que las excepciones deben interpretarse restrictivamente.

La conclusión de la Sentencia el Reglamento 1380/2013 se opone a la prohibición adopción unilateral por un Estado miembro de una medida como la prohibición de la pesca profesional con artes de arrastre y redes de fondo la medida solicitada por un Estado.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“33. Con carácter preliminar, ha de recordarse que, en virtud del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013, se autoriza a los Estados miembros a adoptar medidas de conservación que no afecten a los buques de pesca de otros Estados miembros, que sean aplicables a aguas bajo su soberanía o jurisdicción y que sean necesarias a efectos de cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 13, apartado 4, de la Directiva 2008/56, el artículo 4 de la [Directiva 2009/147](#) o el artículo 6 de la Directiva 92/43, siempre que estas medidas sean compatibles con los objetivos establecidos en el artículo 2 de ese Reglamento, cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión que pretendan aplicar y no sean menos estrictas que las medidas previstas en la legislación de la Unión.

37. Por lo que atañe, en primer lugar, al concepto de «medidas de conservación», procede hacer constar que los términos utilizados en el artículo 11 del citado Reglamento no permiten determinar el alcance de este concepto. No obstante, a efectos de la interpretación del apartado 1 de dicho artículo, debe tenerse en cuenta no solo el tenor literal de esa disposición, sino también su contexto y su finalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2011, *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, apartado 25).

43. Es cierto que el Círculo alemán de protección de la naturaleza y el Gobierno portugués sostienen que el concepto de «medidas de conservación» se refiere únicamente a las medidas que persiguen un objetivo relacionado con la política pesquera común, mientras que las medidas de conservación mencionadas tendrían un alcance más amplio, puesto que se adoptarían para preservar el medio ambiente.

44. Sin embargo, como ha señalado el Abogado General en el punto 23 de sus conclusiones, el hecho de que medidas que prohíben la utilización de determinados instrumentos y técnicas de pesca afecten también a especies distintas de las capturadas no es suficiente para que tales medidas queden excluidas del ámbito de aplicación de la política pesquera común.

45. En efecto, la argumentación contraria no resiste el examen del tenor literal y de la sistemática de los artículos 7 y 11 del Reglamento n.º 1380/2013, cuya validez no se cuestiona. Estos artículos no contienen ninguna exclusión en lo que respecta a la adopción de medidas que restrinjan las técnicas de pesca autorizadas para preservar el medio ambiente. Por el contrario, el artículo 7, apartados 1, letra d), y 2, letra e), del citado

Reglamento establece expresamente la adopción de medidas de conservación destinadas a fomentar las prácticas de pesca con escaso impacto sobre el ecosistema marino y, con carácter más general, la adopción de medidas específicas para minimizar los efectos negativos de las actividades pesqueras en la biodiversidad marina y los ecosistemas marinos.

50. Por consiguiente, el concepto de «medidas que cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión» debe entenderse en el sentido de que incluye las medidas adoptadas por un Estado miembro que se limitan a favorecer la consecución de los objetivos fijados en la legislación pertinente de la Unión.

51. Pues bien, unas medidas, como las mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente, que prohíban con carácter general la pesca marítima profesional con artes de arrastre y redes de fondo pueden ser idóneas para favorecer el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies marinas presentes en las zonas afectadas y, en consecuencia, pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013.

52. Por lo que se refiere, en tercer lugar, al concepto de «buques de pesca de otros Estados miembros», el texto del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 no contiene ninguna indicación en cuanto a los elementos constitutivos de este concepto.

53. No obstante, de los artículos 91, apartado 1, y 94, apartado 1, de la Convención de Montego Bay, que la Unión está obligada a cumplir, resulta que los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón estén autorizados a enarbolar y que todo Estado ejercerá de manera efectiva su jurisdicción y control sobre los buques que enarbolan su pabellón.

54. De ello se deduce que el concepto de «buques de pesca de otros Estados miembros» utilizado en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 debe entenderse referido exclusivamente a los buques que enarbolan el pabellón de un Estado miembro distinto del Estado miembro que ejerza su soberanía o jurisdicción sobre la zona en cuestión y que estén sujetos, por este motivo, a la jurisdicción y el control efectivos del Estado miembro cuyo pabellón enarbolan.

55. Pues bien, dado que el propio órgano jurisdiccional remitente ha constatado, como se desprende de la formulación de su cuestión prejudicial, que las medidas que menciona afectan a los buques de que se trata, dichas medidas no cumplen los requisitos del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 y, por tanto, no pueden ser adoptadas unilateralmente, sobre esta base, por un Estado miembro.

57. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 11 del Reglamento n.º 1380/2013 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro adopte medidas como las controvertidas en el litigio principal, aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción, que sean necesarias para cumplir sus obligaciones derivadas de la Directiva 2004/35.

60. Por otra parte, dado que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 establece una excepción a la regla general enunciada en el artículo 6 del mismo Reglamento, según la cual corresponde a la Unión la competencia para adoptar medidas de




conservación, sus disposiciones deben interpretarse de manera estricta (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O., C-554/13, EU:C:2015:377, apartado 42).

62. De ello resulta que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro adopte medidas como las controvertidas en el litigio principal, aplicables a las aguas bajo su soberanía o jurisdicción, que sean necesarias para cumplir sus obligaciones derivadas de la Directiva 2004/35.

#### **Comentario de la Autora:**

La Sentencia aborda novedosamente el tema de la articulación de la competencia exclusiva de la Unión para proteger los recursos biológicos marinos en el marco de la política pesquera común y las competencias de protección ambiental de los Estados en las aguas marinas de su jurisdicción; y, más en particular, para proteger áreas marinas Natura 2000 en cumplimiento de la Directiva de hábitats.

La interpretación del Tribunal de Justicia del artículo 11.1 del Reglamento de 2013 sobre la política pesquera común, que ordena este tema, ha clarificado cuestiones relevantes para determinar el alcance de las competencias de los Estados, como los conceptos de “medidas de conservación”; “medidas que cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión”; y, “buques de pesca de otros Estados miembros”. Además, queda claro que los Estados no pueden actuar en este ámbito en cumplimiento de la Directiva de responsabilidad medioambiental.

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de julio de 2018*

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de junio de 2018, que declara que la República de Malta ha incumplido la Directiva 2009/147, relativa a la conservación de las aves silvestres \(arts. 5 y 8, en relación con el art. 9.1\), por permitir la captura de ejemplares vivos de siete fringíidos silvestres](#)

**Autora:** Inmaculada Revuelta Pérez, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia

**Fuente:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera), Asunto C-557/15, ECLI:EU:C:2018:477

**Temas Clave:** Directiva de aves; aves silvestres; capturas; régimen de excepción

**Resumen:**

La Comisión interpuso recurso por incumplimiento contra Malta por el régimen de excepción de la prohibición de las capturas establecido en la [Directiva de aves](#). La demanda alegaba falta de motivación y demostración del cumplimiento de los requisitos habilitantes (art. 9), esto es, la inexistencia de otra solución satisfactoria; sea una “explotación prudente”; se refiera a pequeñas cantidades de aves; y, se aplique en “condiciones estrictamente controladas”.

El Tribunal de Justicia estima todos los motivos de incumplimiento. En primer lugar, las Declaraciones que autorizaron la captura de fringíidos durante las temporadas de otoño de 2014 y 2015 ni siquiera mencionaban que no hubiera otra solución ni se remitían a los informes técnicos que supuestamente sirvieron al Comité Ornitológico para proponer la autorización de las capturas. En segundo lugar, no se demostró que la autorización excepcional de las capturas afectara a pequeñas cantidades de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esto es, siguiendo los criterios del Comité Ornis y acreditando que la conservación de la población de las especies afectadas quedaba suficientemente garantizada, pues los datos aportados era incompletos y poco concluyentes. De la misma forma, la Sentencia considera que la captura autorizada no puede considerarse “prudente”, conforme a la jurisprudencia en la materia, al no haberse justificado que afectara a “pequeñas cantidades” y tener carácter recreativo. Y, por último, entiende que tampoco se acredita que la actividad estuviera muy controlada, ya que, entre otras cosas, se hicieron muy pocos controles individuales sobre los titulares de licencias; y, el informe BirdLife Malta afirmaba que se incumplieron frecuentemente las reglas sobre períodos y lugares de captura autorizados en Natura 2000.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) 47. Procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para que las autoridades competentes solo puedan hacer uso de las excepciones previstas en el artículo 9 de la [Directiva 2009/147](#) de una manera acorde con el Derecho de la Unión, el marco legal y reglamentario nacional debe diseñarse de forma que la aplicación de las excepciones que se mencionan en dicho artículo se ajuste al principio de seguridad jurídica.

Por tanto, la normativa nacional aplicable en esta materia debe enunciar de forma clara y precisa los criterios por los que se establecen excepciones y obligar a las autoridades competentes para su aplicación a tenerlos en cuenta. En relación con un régimen de excepciones, que debe ser interpretado en sentido estricto e imponer la carga de la prueba de que se cumplen los requisitos, respecto a cada excepción, a la autoridad que adopte la correspondiente decisión, los Estados miembros están obligados a garantizar que toda intervención que afecte a las especies protegidas se autorice únicamente sobre la base de decisiones precisa y adecuadamente motivadas, que se refieran a los motivos, requisitos y exigencias previstos en el artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros, C-60/05, EU:C:2006:378, apartados 33 y 34).

49. En cambio, es preciso señalar que las Declaraciones de 2014 y de 2015, por las que se autoriza la captura otoñal de fringílicos durante las temporadas de 2014 y 2015, no son conformes al artículo 9 de la Directiva 2009/147.

50. En efecto, estas Declaraciones no contienen ninguna mención relativa a la inexistencia de otra solución satisfactoria. Además, y en cualquier caso, tampoco se remiten a los informes técnicos, jurídicos y científicos que, según la República de Malta, habían sido presentados al Comité Ornitológico ni tampoco a las recomendaciones adoptadas sobre la base de esos elementos, que, según dicho Estado miembro, el Comité Ornitológico había remitido al Ministro e instaban a la aplicación de la excepción controvertida, habida cuenta de que se consideró que todos los requisitos establecidos en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147, entre ellos la inexistencia de otra solución satisfactoria, se habían cumplido.

51. De ello se deduce que dichas declaraciones no constituyen decisiones que contengan una motivación precisa y adecuada respecto al requisito relativo a la inexistencia de otra solución satisfactoria previsto en el artículo 9 de la Directiva 2009/147.

52. En consecuencia, la alegación basada en la insuficiencia de motivación, en el régimen de excepciones maltés, en relación con la inexistencia de otra solución satisfactoria es fundada y, por tanto, debe estimarse.

Sobre el supuesto incumplimiento del requisito establecido en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147, según el cual la excepción prevista en esta disposición solo puede afectar a pequeñas cantidades

62. Procede señalar que, al ejercer sus competencias en materia de excepciones, con arreglo al artículo 9 de la Directiva 2009/147, las autoridades de los Estados miembros deben tener en cuenta numerosos elementos de apreciación sobre datos de carácter geográfico, climático, medioambiental y biológico, así como, en particular, sobre la situación relativa a la reproducción y la mortalidad anual total de las especies por causa natural (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros, C-60/05, EU:C:2006:378, apartado 25).

63. En cuanto a dichos elementos de apreciación, debe considerarse que, en el estado actual de los conocimientos científicos, se considera una «pequeña cantidad», en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147, capturas por un porcentaje inferior

al 1 % de la mortalidad total anual de la población afectada (valor medio) para las especies que no pueden ser cazadas y por un porcentaje de aproximadamente el 1 % para aquellas especies que pueden ser cazadas, entendiéndose por «población afectada», en lo que atañe a las especies migratorias, la población de las regiones que aportan los principales contingentes que frecuenten la región donde se ha establecido la excepción durante su período de aplicación (véase, en este sentido, la sentencia de 11 noviembre de 2010, Comisión/Italia, C-164/09, no publicada, EU:C:2010:672, apartado 35).

64. El Tribunal de Justicia ha precisado a este respecto que dichas cantidades se basan en los trabajos del comité ORNIS para la adaptación al progreso técnico y científico de la Directiva 2009/147, creado en virtud del artículo 16 de esta e integrado por representantes de los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros, C-60/05, EU:C:2006:378, apartado 26).

65 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien es cierto que los mencionados porcentajes no revisten un carácter jurídicamente vinculante, no obstante, debido a la autoridad científica de los trabajos del comité ORNIS y a la falta de aportación de prueba científica alguna en sentido contrario, pueden constituir una base de referencia para apreciar si una excepción concedida en virtud del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147 es conforme con esta disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros, C-60/05, EU:C:2006:378, apartado 27).

66. El requisito relativo a las «pequeñas cantidades» no puede cumplirse si la actividad de captura de aves autorizada con carácter excepcional no garantiza suficientemente la conservación de la población de especies afectadas (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de octubre de 2003, Ligue pour la protection des oiseaux y otros, C-182/02, EU:C:2003:558, apartado 17).

67. A este respecto, procede señalar que, la «población afectada» del jilguero europeo y del pinzón vulgar, también llamada «población de referencia», no puede determinarse teniendo en cuenta el único estudio disponible en la materia en el marco del presente asunto, el estudio Raine de 2007, según el cual la muestra de anillas recuperadas en lo que atañe a ambas especies es demasiado limitada para proporcionar indicaciones concluyentes sobre las regiones que aportan los principales contingentes de aves que acudan a la región donde se aplica la excepción controvertida. En estas circunstancias, y a falta de cualquier otro elemento probatorio pertinente, es preciso hacer constar que la República de Malta no ha demostrado que los límites de capturas, fijados en 800 ejemplares para el jilguero europeo y 5 000 ejemplares para el pinzón vulgar, correspondan a «pequeñas cantidades», en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147.

68. Lo mismo sucede con el picogordo común, ya que, por una parte, no se registraron datos de control de anillas de dicha ave en Malta y, por otra parte, las autoridades maltesas se basaron en los controles de anillas efectuados en Italia sin fundamentar con ninguna prueba científica la afirmación de que esta muestra podía constituir un «sustituto» adecuado.

69. En cuanto a las otras 4 especies de fringílidos objeto de la excepción controvertida, procede señalar que, aunque los límites de capturas autorizadas para estas especies por las medidas maltesas que establecen excepciones se sitúan bastante por debajo del límite

máximo del 1 % de la mortalidad anual total de las poblaciones afectadas, tal como las identifica el estudio Raine de 2007, el reducido tamaño de la muestra de aves anilladas y liberadas, a saber, 112 ejemplares, en que se basa este estudio permite dudar de la exactitud de la identificación de dichas poblaciones, máxime si dicho estudio se compara con el considerable número de aves cuya captura se declaró en Malta durante la temporada de otoño de 2014, que ascienden a un total de 7 222 fringílicos. Por consiguiente, para el pardillo común, el verderón común, el jilguero lúgano y el serín verdecillo, no puede existir certeza científica sobre las regiones incluidas en el mismo estudio, como regiones de origen de las poblaciones que aportan los principales contingentes que acuden a la región donde está en vigor la excepción controvertida durante su período de aplicación.

73. A este respecto, en lo que atañe al pardillo común, procede señalar que, como se desprende de la nota técnica de la WBRU, relativa al estado de conservación de las siete especies de fringílicos de que se trata, de mayo de 2015, aportada por la República de Malta a los autos del presente asunto, las autoridades maltesas también tomaron en consideración, para la temporada de otoño de capturas de 2015, poblaciones de referencia en declive o cuyo estado de conservación no era conocido. Lo mismo cabe decir del verderón común, del verdecillo europeo y del jilguero lúgano.

74. Se desprende del conjunto de las consideraciones anteriores que la República de Malta no ha aportado pruebas suficientes que demuestren que su régimen de excepciones relativo a la captura de las siete especies de fringílicos de que se trata permite garantizar el mantenimiento de la población de estas especies en un nivel satisfactorio.

Sobre la supuesta falta de prueba de que la excepción autorizada constituye una «explotación prudente», en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147.

82. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando el requisito de que la captura de especies protegidas debe afectar únicamente a determinadas aves en pequeñas cantidades no se cumple, la explotación de aves mediante la captura con carácter recreativo no puede, en cualquier caso, considerarse prudente en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147 (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de octubre de 2003, Ligue pour la protection des oiseaux y otros, C-182/02, EU:C:2003:558, apartado 17, y de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros, C-60/05, EU:C:2006:378, apartado 32).

83. Como se ha señalado en el apartado 75 de la presente sentencia, el requisito relativo a las «pequeñas cantidades» no se cumple en el caso da autos. Habida cuenta de la jurisprudencia recordada en el apartado 82 de la presente sentencia, de ello se deduce que la explotación de las aves en cuestión mediante su captura con carácter recreativo no puede, en ninguna circunstancia, considerarse prudente.

85. Por consiguiente, el requisito recogido en el 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147, según el cual la captura de ejemplares vivos de fringílicos solo puede autorizarse si se realiza de forma selectiva, no se cumple en el presente asunto. En consecuencia, los requisitos para poder establecer una excepción al artículo 8, apartado 1, de esta Directiva tampoco se cumplen.

86. Por consiguiente, la alegación basada en la inexistencia de prueba de que la excepción autorizada constituye una explotación prudente, en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147, debe estimarse, al igual que la alegación basada en que el método de captura de que se trata no es selectivo, en infracción de esta disposición y del artículo 8, apartado 1, de dicha Directiva.

Sobre la supuesta falta de prueba de que la excepción se autoriza en condiciones estrictamente controladas, en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147.

92. Por lo que se refiere, en particular, a la captura de aves como las controvertidas en el caso de autos, esta solo puede autorizarse, con arreglo al artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147, en particular, cuando está concebida de tal forma que se realiza en condiciones estrictamente controladas (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de octubre de 2003, Ligue pour la protection des oiseaux y otros, C-182/02, EU:C:2003:558, apartado 15).

93. A este respecto, procede señalar que no se discute que 30 titulares de licencias declararon haber llegado al límite de captura estacional de diez fringílicos el último día de la temporada de que se trata, un día en que el estudio del flujo migratorio de los siete fringílicos en cuestión, recordado en el apartado 70 de la presente sentencia, registró uno de los niveles de migración de fringílicos más bajo de la temporada. En estas circunstancias, la exactitud de esas declaraciones no parece indiscutible.

94. En la realidad maltesa, caracterizada por una altísima densidad de titulares de licencias, a saber, más de 4 000, y de instalaciones de captura registradas, esto es, más de 6 400, el hecho de que solamente el 23 % de los tramperos hayan sido sometidos a controles individuales resulta insuficiente.

95. Por otra parte, se desprende del estudio de BirdLife Malta de julio de 2015 que la inobservancia de las restricciones relativas a los períodos y los lugares de captura autorizados, en particular mediante la práctica de la captura en el interior de los lugares «Natura 2000», fue bastante frecuente durante la temporada de captura otoñal de 2014.

96. Según este estudio, se facilitaron 41 591 anillas de uso único para la temporada de captura otoñal de 2014, sabiendo que el límite de capturas para el conjunto de las 7 especies de fringílicos se había fijado en 26 850 ejemplares. El sistema preveía y obligaba a los titulares de licencias a devolver las anillas no utilizadas. Pues bien, tras la temporada, 38 602 anillos seguían estando en posesión de los titulares de licencia, es decir, 11 752 más que el límite de capturas de 26 850 aves y 31 380 más que los 7 222 fringílicos cuya captura se había declarado durante dicha temporada.


97. De lo anterior se desprende que la República de Malta no ha probado que la excepción controvertida se aplique en condiciones estrictamente controladas, en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/147. Por consiguiente, procede estimar la alegación basada en dicha falta de prueba.

98. En consecuencia, procede declarar que la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en los artículos 5, letras a) y e), y 8,

apartado 1, de la Directiva 2009/147, en relación con el artículo 9, apartado 1, de dicha Directiva, al haber adoptado un régimen de excepciones que permite la captura de ejemplares vivos de siete especies de fringílicos silvestres (el pinzón vulgar —Fringilla coelebs—, el pardillo común —Carduelis cannabina—, el jilguero europeo —Carduelis carduelis—, el verderón común —Carduelis chloris—, el picogordo común —Coccothraustes coccothraustes—, el serín verdecillo —Serinus serinus— y el jilguero lúgano —Carduelis spinus—).

**Comentario de la Autora:**

Esta Sentencia corrobora decisiones previas del Tribunal de Justicia que establecieron que el régimen de excepciones a las reglas de protección del artículo 9.1 de la Directiva de aves, que permite capturar algunas especies en determinados casos, debe interpretarse restrictivamente y que los Estados tienen que demostrar fehacientemente el cumplimiento de los requisitos establecidos. En el presente caso, el Estado no acreditó debidamente que concurrieran dichos requisitos.

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de julio de 2018*

[Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de junio de 2018, que desestima el recurso de anulación interpuesto por Polonia contra la Decisión \(UE\) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero](#)

**Autora:** Inmaculada Revuelta, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia

**Fuente:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala segunda), Asunto C-5/16, ECLI:EU:C:2018:483

**Temas Clave:** gases de efecto invernadero; comercio de emisiones; reserva de estabilidad; seguridad jurídica; confianza legítima; proporcionalidad

**Resumen:**

Polonia interpuso recurso de anulación contra la [Decisión por la que se creó en 2015](#) una reserva de estabilidad del mercado de los derechos de emisión de la Unión, basándose en los siguientes motivos: 1º) Infracción del artículo 192.2.1 c) TFUE, por haberse empleado el procedimiento legislativo ordinario pese a tratarse de una medida que afecta de forma significativa a la elección entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general del abastecimiento energético de los Estados; 2º) Vulneración del principio de cooperación leal y de las competencias del Consejo establecidas en el artículo 15 TUE, por contradecir las conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014; 3º) Vulneración de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima; 4º) Vulneración del principio de proporcionalidad, por adoptarse medidas de reducción de emisiones más ambiciosas que las exigidas por el Derecho internacional y la Directiva 2003/87; y, 5º) Incumplimiento de la obligación de analizar debidamente los efectos de la decisión impugnada en los Estados y en el mercado del comercio de derechos de emisión.

El Tribunal de Justicia desestima todas las alegaciones. En primer lugar, la Sentencia, aplicando los criterios de control consagrados sobre la elección de la base jurídica de los actos de las Instituciones concluye que el empleo del art. 192.1 TFUE es correcto, pues el legislador de la Unión perseguía corregir las deficiencias del sistema de comercio de emisiones y no influir en la selección de las fuentes de energía por los Estados ni en la estructura del abastecimiento. En segundo lugar, entiende que las declaraciones del Consejo no pueden condicionar las opciones normativas del legislador de la Unión.

En tercer lugar, el Tribunal tampoco aprecia que la Decisión vulnere los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y proporcionalidad, de conformidad con su jurisprudencia consolidada en la materia. Centrándonos en el principio de confianza legítima, la Sentencia concluye que no se dan los presupuestos necesarios para entender vulnerado este principio general del Derecho de la Unión conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia pues las Instituciones no dieron garantías de que el funcionamiento del régimen de comercio de emisiones no se modificaría. En cuanto al



principio de proporcionalidad y partiendo del reconocimiento de un amplio margen de apreciación al legislador de la Unión para adoptar medidas técnicas en ámbitos de gran complejidad técnica, como el comercio de emisiones y el carácter limitado del control judicial de las mismas, no encuentra ningún motivo que ponga de manifiesto que la opción normativa elegida fuera más allá de lo necesario. Máxime cuando la demandante no demostró, en modo alguno, que sus inconvenientes fueran desproporcionados respecto de sus ventajas.

Por último, considera que no era obligatorio analizar los efectos de la medida en todos los Estados.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) 61. Se trata esencialmente de una intervención puntual del legislador destinada a poner remedio a una debilidad estructural del RCDE que podría impedir a dicho sistema cumplir su función incentivadora de la inversión para reducir las emisiones de dióxido de carbono en condiciones económicas eficaces y ser un motor para la innovación hipocarbónica que contribuya a la lucha contra el cambio climático.

69. Por consiguiente, tal y como señaló el Abogado General en el punto 24 de sus conclusiones, en la medida en que la REM tan solo se ha concebido como un complemento o una corrección del RCDE, el legislador de la Unión pudo basar fundadamente la Decisión impugnada en el artículo 192 TFUE, apartado 1.

Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración de las competencias del Consejo Europeo definidas en el artículo 15 TUE y en el incumplimiento de la obligación de cooperación leal

83. A este respecto, es preciso recordar que el artículo 15 TUE, apartado 1, afirma que la misión del Consejo Europeo consiste en dar «a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y [definir] sus orientaciones y prioridades políticas generales». Este artículo precisa que dicha institución «no ejercerá función legislativa alguna».

85. Pues bien, tal como observó el Abogado General en el punto 33 de sus conclusiones, interpretar la remisión a la propuesta de la Comisión de 2014 como una orden del Consejo Europeo de no instaurar la REM hasta 2021 tendría como consecuencia, por un lado, reducir al Parlamento Europeo y al Consejo a meros órganos de registro de las conclusiones del Consejo Europeo y, por otro, reconocer a este último la facultad de interferir directamente en el ámbito legislativo, vulnerando el principio de atribución de facultades consagrado en el artículo 13 TUE, apartado 2.

86. Además, la supuesta repercusión de la naturaleza «política» de las Conclusiones del Consejo Europeo en la facultad legislativa del Parlamento Europeo y del Consejo no puede constituir un motivo de anulación de la Decisión impugnada por el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo, C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631, apartado 145).

89. En efecto, según se desprende del apartado 85 de la presente sentencia, la interpretación propuesta por el Estado miembro demandante vulneraría las competencias

legislativas del Parlamento y del Consejo, haciendo primar el respeto de la voluntad política expresada por el Consejo Europeo.

90. Pues bien, según reiterada jurisprudencia, la cooperación leal entre las instituciones de la Unión consagrada en el artículo 13 TUE, apartado 2, debe ejercerse respetando los límites de las facultades que los Tratados confieren a cada institución. Por lo tanto, la obligación impuesta por esta disposición no modifica las referidas facultades (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartado 64 y jurisprudencia citada, y de 6 de octubre de 2015, Consejo/Comisión, C-73/14, EU:C:2015:663, apartado 84 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, esta cooperación no puede impedir a una institución de la Unión ejercer sus competencias confiriéndoselas a otra institución.

Sobre el tercer motivo, basado en la violación de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima

113. En el caso de autos procede señalar que no se dio a los operadores económicos participantes en el RCDE ninguna garantía que justificara que pudieran tener una confianza legítima en que el número de derechos de emisión no sería modificado durante los períodos de comercio.

114. Para empezar, tal y como ponen de manifiesto las instituciones demandadas, varias disposiciones de la Directiva 2003/87 prevén explícitamente que pueda resultar necesario adaptar las normas relativas al RCDE.

117. El artículo 29 de la misma Directiva se refiere expresamente a la posibilidad de que la Comisión detecte que el mercado no funciona adecuadamente y se lo comunique al Parlamento Europeo y al Consejo en un informe que podrá ir acompañado, si procede, de propuestas de mejora.

118. Pues bien, procede señalar que ninguna de estas disposiciones limitan la facultad de intervención del legislador de la Unión durante los períodos de comercio.

123. En consecuencia, tal y como observó el Abogado General en el punto 42 de sus conclusiones, en el momento de la adopción de la Directiva 2003/87 o de la Directiva 2009/29, que la modificó, no se otorgaron garantías de que el funcionamiento del RCDE, inicialmente descrito, sería siempre el mismo o que no podría ser modificado más que al término de cada período de comercio de derechos de emisión.

132. A este respecto, el considerando 3 del [Reglamento n.º 176/2014](#) dispone, en particular, que «deben tenerse en cuenta los cambios excepcionales en los elementos que determinan el equilibrio entre la demanda y la oferta de derechos de emisión».

133. La propuesta de la Comisión de 2014 contiene una evaluación de impacto en la que se describe el desequilibrio estructural del RCDE y se hace mención de la necesidad de adoptar medidas normativas. En dicha evaluación de impacto se estudiaron varias opciones de intervención, algunas de las cuales mencionan una fecha de entrada en funcionamiento de la REM anterior a 2021.

134. Además, al menos desde la publicación del informe sobre el estado del mercado del carbono en 2012, el público tenía conocimiento de la existencia de un grave defecto en el funcionamiento del RCDE en lo que concierne a su capacidad para crear una señal de precios. El referido informe mencionaba dos tipos de medidas para solventar los problemas identificados, a saber, por una parte, la revisión del calendario de subastas como medida a corto plazo y, por otra parte, la adopción de medidas estructurales, con seis variantes, entre las cuales figuraba la opción de retirar, con carácter permanente, un porcentaje concreto de los derechos de emisión durante el tercer período de comercio del RCDE.

135. Pues bien, habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede declarar que un operador económico prudente y diligente no podía esperar que el marco legislativo de que se trata permaneciera inmutable y que las instituciones de que se trata no adoptaran ninguna medida para poner remedio al desequilibrio estructural que caracterizaba al RCDE antes de 2020.

136. En estas circunstancias, procede desestimar por infundado el tercer motivo del presente recurso

Sobre los motivos cuarto y quinto

150. Con carácter preliminar se debe destacar que, en un contexto técnico complejo y cambiante, el legislador de la Unión dispone de una amplia facultad de apreciación, en particular en cuanto a la apreciación de hechos de carácter científico y técnico de gran complejidad para determinar la naturaleza y el alcance de las medidas que adopte, mientras que el control del juez de la Unión debe limitarse a examinar si, al ejercer esa facultad de apreciación, dicho legislador incurrió en error manifiesto o desviación de poder o, también, si este rebasó manifiestamente los límites de su facultad de apreciación. En tal contexto, el juez de la Unión no puede sustituir la apreciación de los hechos de carácter científico y técnico efectuada por el legislador, a quien el Tratado encomendó dicha tarea, por la suya propia (sentencia de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, apartado 28).

151. Además, la amplia facultad de apreciación del legislador de la Unión, que implica un control judicial limitado de su ejercicio, no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones que hay que adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base (sentencias de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo, C-310/04, EU:C:2006:521, apartado 121, y de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, apartado 33).

152. No obstante, dicho control judicial, a pesar de su alcance limitado, requiere que las instituciones de la Unión de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el Tribunal de Justicia que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual supone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto en cuestión (sentencias de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo, C-310/04, EU:C:2006:521, apartado 122, y de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, apartado 34).

153. De lo anterior resulta que dichas instituciones deben estar en condiciones, cuando menos, de aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que debieron tenerse en cuenta para fundamentar las medidas del referido acto que son objeto de impugnación y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación (sentencia de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo, C-310/04, EU:C:2006:521, apartado 123).

154. A este respecto, procede señalar que el informe sobre el estado del mercado del carbono en 2012 fue la primera pieza que permitió comprender el problema relacionado con el excedente de derechos de emisión en el marco del RCDE y que analizó las posibles respuestas normativas. Siguió a este análisis, en enero de 2014, la evaluación de impacto que acompañaba a la propuesta de la Comisión de 2014.

155. En contra de lo que afirma la República de Polonia, de dicha evaluación se desprende que la Comisión examinó de manera detallada, en el punto 6 de esta, distintas opciones para poner remedio al desequilibrio que caracterizaba al RCDE y varias subopciones constituidas por variantes de dichas opciones.

156. Procede señalar además que, en lo que respecta, en particular, a la opción que prevé la creación de la REM, la Comisión analizó igualmente, en el punto 7.1.3 de la evaluación de impacto, varias hipótesis que preveían distintas fechas de entrada en funcionamiento de dicha reserva, mientras que la evaluación de los criterios relativos a la definición de los umbrales para la puesta en circulación de los derechos de emisión o para su incorporación en la referida reserva fue objeto de los puntos 6.2.3.2 y 7.1 de dicha evaluación.

157. Además, de la evaluación mencionada se desprende igualmente que la Comisión examinó en detalle toda una serie de aspectos económicos y sociales relacionados con las distintas opciones contempladas.

158. Así, el punto 7.2.3 de la referida evaluación de impacto recoge conclusiones relativas al efecto de la REM en la evolución de los precios de los derechos de emisión. Los puntos 7.3 y 7.4 de esta evaluación exponen las consideraciones relativas a las subastas y a la competitividad. El punto 7.4.2 de la citada evaluación se refiere más concretamente a los efectos indirectos potenciales sobre el precio de la electricidad, mientras que su punto 7.5 versa sobre los efectos sociales y los efectos sobre el mercado laboral. Por último, el punto 7.6 de la misma evaluación analiza las incidencias sobre el medio ambiente.

159. Procede recordar asimismo que el Tribunal de Justicia ha declarado que las evaluaciones de impacto no vinculan ni al Parlamento ni al Consejo (sentencia de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, apartado 57).

160. De los autos remitidos al Tribunal de Justicia resulta que el legislador tuvo también en cuenta otros datos a los que tuvo acceso durante las negociaciones que precedieron a la adopción de la Decisión impugnada.

163. De cuanto antecede resulta que, durante el procedimiento legislativo, el Parlamento y el Consejo tuvieron en cuenta los datos científicos disponibles para ejercer efectivamente su facultad de apreciación.

164. Tal y como subrayaron las instituciones demandadas, algunos talleres y reuniones relativos a la REM organizados por las instituciones de la Unión eran públicos o, cuando menos, su contenido fue dado a conocer al público. Además, también se organizaron consultas públicas cuando la Comisión elaboró su propuesta de decisión.

165. En todo caso, tal como aducen fundadamente el Consejo y el Parlamento, ha de precisarse que el carácter no público de algunas consultas no pone en entredicho la legalidad de la Decisión impugnada, puesto que el legislador no puede ignorar los hechos que figuren en documentos que no sean públicos o que hayan sido mencionados en reuniones que no hayan sido públicas.

166. Además, tal y como observó al Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, no puede reprocharse al Parlamento, al Consejo y a la Comisión que no hayan tenido en cuenta la situación supuestamente particular de la República de Polonia en relación con el mercado del carbono.

167. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el legislador no está obligado a tener en cuenta la situación particular de un Estado miembro cuando el acto de la Unión tiene impacto en todos los Estados miembros y, a la vista de los objetivos que persigue, exige que se garantice un equilibrio entre los distintos intereses en juego. Por tanto, la búsqueda de tal equilibrio tomando en consideración la situación de todos los Estados miembros de la Unión, y no la situación particular de un solo Estado miembro, no puede considerarse contraria al principio de proporcionalidad (véase, por analogía, la sentencia de 18 de junio de 2015, Estonia/Parlamento y Consejo, C-508/13, EU:C:2015:403, apartado 39).

168. De ello se deduce que el legislador disponía de elementos suficientes, en el sentido de la jurisprudencia recordada en los apartados 152 y 153 de la presente sentencia, para elegir las opciones que figuran en la Decisión impugnada.

169. En lo que respecta, más concretamente, al cuarto motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad, procede recordar que dicho principio forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y exige que los medios utilizados por una disposición del Derecho de la Unión permitan alcanzar el objetivo legítimo perseguido por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo ([sentencia de 17 de octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12](#), EU:C:2013:664, apartado 34 y jurisprudencia citada).

170. El Tribunal de Justicia ha precisado igualmente, en lo que se refiere al control judicial de esos requisitos, que, tal y como se ha declarado en el apartado 150 de la presente sentencia, es preciso no obstante reconocer al legislador de la Unión una amplia facultad discrecional cuando debe intervenir en una materia en la que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones complejas. Por lo tanto, en el control judicial del ejercicio de dicha competencia, el Tribunal de Justicia no puede sustituir la apreciación del legislador de la Unión por la suya propia. A lo sumo, solo podrá censurar la opción normativa elegida por este si resulta ser manifiestamente errónea o si los inconvenientes que causa a ciertos operadores económicos son desmesurados en comparación con las ventajas que pueda presentar por otro lado (sentencia de 17 de

octubre de 2013, Billerud Karlsborg y Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, apartado 35 y jurisprudencia citada).

171. Pues bien, tal y como se ha recordado en el marco de la apreciación del primer motivo de recurso, la Decisión impugnada pretende garantizar el buen funcionamiento del RCDE y mejorar la capacidad de la Directiva 2003/87 para permitir la realización de los objetivos perseguidos por esta última a partir de la fecha de entrada en funcionamiento de la REM y sin limitación en el tiempo.

175. El mecanismo previsto por la Decisión impugnada resulta pues adecuado para conseguir el objetivo de reducir la volatilidad del mercado de los derechos de emisión, sin ir más allá de lo necesario para lograrlo.


176. Así, la opción normativa elegida por el legislador de la Unión no resulta manifiestamente errónea, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 170 de la presente sentencia.

177. Por último, la República de Polonia no ha demostrado que los inconvenientes derivados de esta elección sean desproporcionados respecto de las ventajas que esta presenta por otro lado, debido, por una parte, a la inexistencia de un vínculo directo entre la REM y la determinación del precio de los derechos de emisión y, por otra parte, al hecho de que la estabilización del precio de los derechos de emisión se inscribe manifiestamente en el objetivo de la Decisión impugnada.

178. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar igualmente los motivos cuarto y quinto por carecer de fundamento y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

#### **Comentario de la Autora:**

La Sentencia reviste interés por los desarrollos que contiene sobre el régimen de comercio de derechos de emisión.

**Documento adjunto:** 

## Tribunal Supremo (TS)

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de julio de 2018*

### [Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2018 \(Sala Tercera, Sección 3, Ponente: Diego Cordoba Castroverde\)](#)

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** Roj: STS 1559/2018-ECLI:ES:TS:2018:1559

**Temas Clave:** Energía nuclear; Responsabilidad ambiental

#### **Resumen:**

A través de la disposición adicional segunda de la [Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos](#), se introdujo la exigencia de que la autorización de explotación de una central nuclear sólo podría tener como titular a una persona jurídica (a diferencia de situaciones de cotitularidad existentes hasta el momento). Así, con la nueva redacción dada al artículo 28 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear, se disponía que «el titular de la autorización de explotación de una central nuclear deberá ser una persona jurídica que tenga por objeto exclusivo la gestión de centrales nucleares, contando a tal efecto con los medios materiales, económicos-financieros y personales necesarios para garantizar la explotación segura de la misma».

Además, en la disposición adicional tercera de esta Ley 12/2011, se daba el plazo de un año para que las sociedades cotitulares de instalaciones nucleares presentasen un plan de adaptación sobre los nuevos requisitos de propiedad, siendo que «el incumplimiento de la obligación de adaptación en la forma y plazos establecidos en la presente disposición constituye infracción grave a los efectos de lo dispuesto en el artículo 86 b) de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear».

Pues bien, en el caso de la Central Nuclear de Alcaraz, Unidades I y II, en Cáceres, las mercantiles cotitulares de esta instalación incumplieron con el mandato de adaptarse a estos nuevos requisitos. Por ello, a través de la Orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo de 25 de septiembre de 2014, se sancionó a IBERDROLA GENERACIÓN, S. A., a ENDESA GENERACIÓN, S. A. y a GAS NATURAL SDG, S. A., con carácter solidario, con una multa de tres millones de euros. La fundamentación y montante de la sanción hacía referencia a su calificación como infracción continuada, por cuanto a la fecha de incoación del expediente no se habían adaptado por el momento a las nuevas exigencias descritas.

Una de las mercantiles sancionadas, GAS NATURAL SDG, S. A., recurrió la sanción impuesta. El motivo alegado es precisamente que no se estaría ante una infracción continuada, sino ante un incumplimiento de una obligación de adaptación en el plazo indicado en la Ley 12/2011. Este recurso es admitido por la Audiencia Nacional en su

[sentencia de 9 de marzo de 2016](#) (sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso número 560/2014), anulando la sanción impuesta a través de la Orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo de 25 de septiembre de 2014.

Contra tal sentencia de la Audiencia Nacional se interpone recurso de casación por parte de la Abogacía del Estado ante el Tribunal Supremo, resuelto por la sentencia objeto de análisis. El motivo principal que sustenta el recurso de casación es que, a la fecha de incoación del expediente sancionador que culmina con la Orden impugnada, las empresas permanecían sin dar cumplimiento a la obligación de adaptación, a pesar de estar ya vencido el plazo señalado. Así, a su parecer, esta situación de hecho constituiría una infracción grave del artículo 86.b) de la Ley 25/1964, pero es que además la obligación de adaptarse constituye una infracción si se excede del plazo, pero también es una infracción continuada si se permanece en ese incumplimiento. Así, saca a colación el artículo 4 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto) y la interpretación que ha hecho el Tribunal Supremo de tal precepto. Así, manifiesta que la no consideración como infracción continuada, ampararía que las empresas perseverasen en el incumplimiento de una obligación legal sin respuesta coactiva, premiando en definitiva el incumplimiento.

La Sala, asumiendo la interpretación dada por la Abogacía del Estado, estima el recurso, casando la sentencia de la Audiencia Nacional y, en consecuencia, confirmando la sanción impuesta. El motivo que justifica esta decisión es que, si no se hiciese así, las entidades cotitulares de la central nuclear podrían persistir en el incumplimiento de manera indefinida, sin temor a ser sancionadas por ello.

Cabe señalar que existe un voto particular, a través del cual el magistrado discrepante se muestra contrario a la casación de la sentencia, aduciendo que existe ausencia de tipicidad de la conducta sancionada y, aunque considere la conducta de las mercantiles reprochable, en ningún caso podría sancionarse.

Por otro lado, cabe decir que en esa misma fecha, y por la misma Sala y Sección, se emitió una sentencia ([recurso número 2696/2016](#)) que analizaba el mismo supuesto y con igual resultado estimatorio del recurso de casación, cuyo procedimiento fue iniciado en origen por otra de las mercantiles sancionadas.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

“No podemos compartir esa interpretación que hace la sentencia recurrida que conduce, por lo demás, a un resultado que nos parece inasumible como sería que, una vez impuesta una primera sanción por no haberse presentado el plan de adaptación en el plazo de un año señalado en la norma, las entidades titulares de la instalación podrían persistir en su incumplimiento de manera indefinida, sin temor ya a recibir ningún otro reproche sancionador.

Frente a esa interpretación de la Sala de instancia, entendemos acertado el planteamiento de la Administración recurrente, que, utilizando la formulación del propio Abogado del Estado, se resume así: el tipo de la infracción no es no adaptarse en plazo sino no adaptarse; de manera que el transcurso del plazo sin adaptarse constituye una infracción grave y mantenerse en esa situación sigue constituyendo infracción grave que puede ser



sancionada de nuevo siempre que se respete lo dispuesto en el artículo 4.6 del Real Decreto 1398/1993.

El tipo infractor es la obligación de adaptarse a dicha normativa, para lo que se otorga un plazo superado el mismo se comete la infracción, pero dicho incumplimiento y la consiguiente obligación de adaptarse permanece en el tiempo hasta tanto dicha adaptación se produzca, pues se trata de una infracción permanente. A diferencia de la infracción continuada que exige pluralidad de acciones que infrinjan el mismo precepto, y por ello constituye un concurso real de ilícitos, la infracción permanente no requiere un concurso de ilícitos, sino una única acción de carácter duradero, cuyo contenido antijurídico se prolongue a lo largo del tiempo, en tanto el sujeto activo no decida cesar en la ejecución de su conducta. STS, de 4 de noviembre de 2013 (rec. 251/2011). Como acertadamente señala el Abogado del Estado, si la persistencia en el incumplimiento no pudiera ser sancionada se estaría premiando la impunidad, pues el cumplimiento de la obligación dependería de la ponderación entre el coste del cumplimiento y el importe de la multa, y una vez impuesta la sanción el cumplimiento de la obligación solo dependería de la voluntad del infractor sin posibilidad de ser sancionado por ello.


Por todo ello, procede estimar este motivo de casación al entender que la segunda sanción impuesta es conforme con el principio de tipicidad”.

“Pues bien, las mismas razones que hemos expuesto al examinar el motivo de casación son las que nos llevan a desestimar las alegaciones que se formulan en la demanda sobre la falta de tipicidad de la conducta y sobre una supuesta vulneración del principio non bis in idem. No es cierto que el tipo infractor exija la falta de adaptación en un plazo concreto, de manera que sancionado el titular por falta de adaptación en ese plazo no podría ya volver a ser sancionado. Mientras persista la falta de adaptación subsistirá la conducta infractora y nos encontraremos ante una infracción permanente que la Administración podrá sancionar nuevamente, sin incurrir por ello en vulneración del principio non bis in idem, siempre que se cumpla la exigencia del artículo 4.6 del Real Decreto 1398/1993 que antes hemos reseñado, esto es, esto es, que el nuevo procedimiento sancionador no se inicie antes de que la anterior sanción tuviese carácter ejecutivo; requisito cuyo cumplimiento no se cuestiona en el caso presente, siguiendo en este punto la doctrina ya fijada en la STS de 31 de enero de 2007 (recurso 37/2005), reiterada en la STS de 25 de mayo de 2012 (rec. 339/2011)”.

#### **Comentario del Autor:**

En la sentencia comentada se analiza un supuesto acaecido con ocasión de la modificación operada en el artículo 28 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear por la Ley 12/2011, que pretendía, al margen de otros cambios, introducir nuevos criterios sobre el régimen de titularidad de las centrales nucleares, de manera que las responsabilidades quedasen más definidas. Bien es cierto que el trasfondo del pleito y de la decisión del Tribunal Supremo tiene un nítido contenido procedimental, más que de fondo, pero pone a las claras la rigurosidad de un asunto de importancia capital, esto es, la responsabilidad en caso de desastre nuclear. Recordemos que, conforme a los Protocolos de enmiendas de los Convenios de París y Bruselas, la responsabilidad civil (objetiva) de las empresas explotadoras de instalaciones nucleares puede llegar a ser de hasta 1.200 millones de euros.

Recordar igualmente, aunque nos salgamos del supuesto examinado en la sentencia, que por séptimo año consecutivo, la energía nuclear fue la principal fuente de producción eléctrica de España durante 2017, de acuerdo con el informe facilitado por la [Sociedad Nuclear Española \(SNE\)](#), siendo además que [los postulados del Gobierno de España en la actualidad](#) apuestan por el cierre de las centrales nucleares cuando vayan cumpliendo los 40 años, aunque se reserve la posibilidad de alargar la vida de algunas de ellas más allá del año 2030.

**Documento adjunto:** 

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

**[Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2018 \(Sala Tercera, Sección 5, Ponente: Rafael Fernández Valverde\)](#)**

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** Roj: STS 2002/2018-ECLI:ES:TS:2018:2002

**Temas Clave:** Asignación de derechos de emisión; Cambio climático; Comercio de emisiones; Gases efecto invernadero

**Resumen:**

En el año 2007, la mercantil IBERDROLA, S.A. (ajena al procedimiento que nos ocupa) recurrió el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007, a través del cual se aprobaba la asignación individual de gases de efecto invernadero a las instalaciones incluidas en el Plan Nacional de Asignación 2008-2012. Este recurso también se extendía al Real Decreto 1030/2007, de 20 de julio, y al Real Decreto 1402/2007, de 29 de octubre. Ambos instrumentos normativos tenían por objeto la modificación del Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprobaba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero 2008-2012.

Este recurso contencioso administrativo fue estimado por el [Tribunal Supremo en su sentencia de 7 de diciembre de 2010](#) (Sala Tercera, Sección 5ª, recurso número 173/2007), declarando nulo el Acuerdo del Consejo de Ministro en el que se efectuaba la asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y determinados preceptos de los Reales Decretos impugnados, en concreto en lo concerniente a la reducción de la cuantía de las toneladas al sector eléctrico.

En este contexto jurídico, y a la vista del proceso jurisdiccional seguido y apuntado resumidamente más arriba, la mercantil BIZKAIA ENERGÍA, S. L. U., titular de una Central termoeléctrica de ciclo combinado de gas natural ubicada en Amorebieta, solicitó ya en 2016 ante el Consejo de Ministros la revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007 (que aprobaba la asignación individual de gases de efecto invernadero a las instalaciones incluidas en el Plan Nacional de Asignación 2008-2012). Esta solicitud de revisión de oficio no tuvo respuesta, por lo que procede a interponer recurso contencioso-administrativo, resuelto por la sentencia objeto de análisis.

La justificación de esta petición de revisión de oficio y, en consecuencia, del recurso contencioso iniciado, radicaba en que las Centrales termoeléctricas de ciclo combinado de gas natural fueron discriminadas, respecto de las centrales de carbón, en la asignación de derechos de emisión de gases efecto invernadero llevado a cabo por el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en su sesión de 2 de noviembre de 2007, teniendo la recurrente, en dicho Acuerdo, una asignación de derechos de emisión discriminatoria respecto de las centrales de carbón, que determinaría la nulidad de pleno derecho de la misma por vulnerar el principio constitucional de igualdad y no discriminación (artículo 14

de la Constitución), y, por ello, al no ser posible el restablecimiento in natura de la situación afectada por nulidad, solicita que se proceda a su restitución por medio de la vía alternativa de su equivalente económico (11.803.873 euros).

La Sala, a la hora de resolver el pleito, parte del hecho de que la entidad recurrente en su día no recurrió los Reales Decretos posteriormente parcialmente anulados, ni tampoco el Acuerdo del Consejo de Ministros del 2 de noviembre de 2007, sino que procedió a solicitar la revisión de oficio una vez que el pleito interpuesto por otra mercantil (IBERDROLA) fue resuelto y ejecutado.

Tal circunstancia es determinante para la Sala para desestimar el recurso. Así, y tras realizar un exhaustivo análisis sobre la naturaleza jurídica de la revisión de oficio, entiende que la sentencia del Tribunal Supremo de 2010 se refería a la asignación de emisión de gases de efecto invernadero a la empresa IBERDROLA, pero sus efectos no podrían entenderse aplicables a la ahora recurrente BIZKAIA ENERGÍA, S. L. U., ya que las restantes asignaciones efectuadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros devinieron en firmes y consentidas.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“En el supuesto de autos ---insistimos--- la revisión de oficio que se pretende se limita, exclusivamente, a la asignación de derechos de emisión realizada para la recurrente a través de un Acuerdo del Consejo de Ministros que, al no ser recurrido por la misma, devino firme y consentido.

Su argumentación gira en torno a la nulidad de pleno derecho de tal Acuerdo, considerando que, a su vez, la nulidad del mismo deriva de la nulidad de pleno derecho de las normas reglamentarias que sirvieron de soporte al Acuerdo cuya revisión se pretende; nulidad que fue declarada en la STS de 7 de diciembre de 2010.

Pues bien, aun siendo cierto que las normas reglamentarias de referencia impugnadas en el recurso que dio lugar a dicha sentencia ---apartados Uno. b), Cuatro. a) y Cinco del artículo único del Real Decreto 1030/2007, de 20 de julio (en lo relativo a la reducción de la cuantía de las toneladas globalmente al sector eléctrico), así como apartados Uno. b) y Tres. a) del artículo único del Real Decreto 1402/2007, de 29 de octubre (igualmente en lo relativo a la reducción de la cuantía de las toneladas globalmente al sector eléctrico)--- fueron anuladas (de conformidad con lo establecido en el artículo 74.1.a de la LRJCA ), sin embargo, la concreta pretensión anulatoria del Acuerdo de Ministros, igualmente impugnado, fue la relativa a la, igualmente concreta, asignación de la entidad allí recurrente. Los efectos de una y otra anulación cuentan con una eficacia distinta, por cuanto los relativos a las normas reglamentarias tienen efectos erga omnes, mientras que el pronunciamiento realizado en relación con el acuerdo de asignación se limita y contrae a la asignación de la entidad allí recurrente.

Por ello, tal nulidad reglamentaria ---que allí fue determinante de la concreta nulidad de la asignación allí discutida---, no implica que, aquí y ahora, por la vía de la revisión de oficio, también determine la nulidad de la asignación de la entidad aquí recurrente. El automatismo que la entidad recurrente plantea, con base en el principio de igualdad, no puede jugar, sin más, y actuar como elemento determinante de la nulidad de la asignación

de los derechos de emisión de la recurrente, pues, en modo alguno, puede afirmarse que la nulidad de la norma reglamentaria implique ---siempre--- la nulidad de las otras asignaciones contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros, que devinieron firmes y consentidas. Esto es, que la nulidad de la norma reglamentaria, y sus efectos erga omnes, incluso con el apoyo del principio de igualdad, no puede determinar la nulidad de las demás asignaciones no impugnadas, pues cada una de las asignaciones se corresponde con unas particulares características, condiciones y circunstancias que rompen los efectos de la pretendida igualdad.


La eficacia expansiva de la nulidad de una norma reglamentaria ha de matizarse cuando se pretende extender la misma a los actos de aplicación dictados en el desarrollo de dicha norma reglamentaria, ya que, en estos supuestos, en virtud del artículo 73 de la LRJCA, la declaración de nulidad de la norma reglamentaria no comunica, sin más, sus efectos a los actos dictados en su aplicación; y, más aun, cuando los mismos han alcanzado firmeza. Por ello, la nulidad de las normas reglamentarias aquí concernidas, por cuanto las mismas discriminaban al sector eléctrico ---en relación con quienes utilizaban el carbón---, no puede dar lugar a la nulidad ---salvo concreta acreditación--- de las concretas asignaciones derivadas de la aplicación de las normas anuladas, y, más aun, cuando las mismas devinieron firmes”.

#### **Comentario del Autor:**

La creación de un régimen de comercio de emisiones se constituye como la piedra angular de la política de la Unión Europea en la lucha contra el cambio climático, cuyo objetivo es la reducción de las emisiones industriales de efecto invernadero de una forma rentable.

Sin embargo, este régimen cuenta con una complejidad técnica importante, fundamentalmente a la hora de asignar (repartir) los derechos de emisión entre los diferentes sectores e industrias. Basta como ejemplo la conflictividad que han tenido estas asignaciones por el Consejo de Ministros, que han llegado en más de una ocasión al Tribunal Supremo.

Es ejemplo el caso que nos ocupa, en el que la previa anulación del Plan de asignación desemboca en un pleito posterior años después por otra empresa afectada. Al respecto, hay que tener en cuenta que el Plan de asignación del supuesto que nos ocupa, fue aprobado por Real Decreto, y su naturaleza jurídica es la de norma reglamentaria. A pesar de ello, el Tribunal Supremo en la sentencia objeto de análisis no extrae consecuencias a favor de terceros que en su día no recurrieron en tiempo y forma la misma disposición.

**Documento adjunto:** 

## Audiencia Nacional

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de julio de 2018*

### [Sentencia de la Audiencia Nacional, de 16 de marzo de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Fernando de Mateo Menendez\)](#)

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

**Fuente:** Roj: SAN 1022/2018-ECLI:ES:AN:2018:1022

**Temas Clave:** Pesca marítima; Artes pesqueras; Caladero Nacional Canario; Política pesquera común; Cerco; Esfuerzo pesquero; Nasas; Buques; Enmalle cazonal; Palangre

#### **Resumen:**

La Federación Provincial de Cofradías de Pescadores de Las Palmas impugna en este caso la Orden AAA/2536/2015, de 30 de noviembre, por la que se regulan las artes y modalidades de pesca marítima y se establece un plan de gestión para los buques de los censos del Caladero Nacional Canario. Esta Orden se enmarca en la normativa comunitaria sobre la política pesquera común, y, concretamente, en el Reglamento (CE) nº 850/98, del Consejo, de 30 de marzo de 1998, para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos. Esta norma regula las dimensiones mínimas de las mallas de las redes de enmalle en las aguas comunitarias y, entre ellas, las de la Región 5, en la que se engloba el Caladero Nacional de Canarias. Asimismo, establece que los Estados miembros ribereños podrán legislar en su ámbito territorial, adoptando medidas complementarias de protección, conservación y gestión, siempre que tales medidas sean únicamente aplicables a los pescadores del Estado miembro de que se trate, compatibles con el Derecho de la Unión y conformes a la Política Pesquera Común.

Al hilo de esta normativa, se resalta la importancia económica y social que tienen en Canarias las modalidades de pesca con artes menores y las particulares características de la pesca de cerco en esta Comunidad respecto al resto del Caladero Nacional.

Con carácter previo, la Sala se pronuncia sobre las cuestiones procedimentales suscitadas por la recurrente, que afectan a la necesidad de un informe previo del Instituto Español de Oceanografía (IEO). Alega incumplimiento de los requisitos legales sobre la aplicación de estudios técnicos y los califica de meramente subjetivos. Por su parte, la Sala considera que los informes técnicos emitidos por el IEO cumplen las previsiones del artículo 12 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

Tampoco acoge la argumentación relativa a los trámites de consulta previos a la tramitación de la Orden, que la parte actora justifica en la falta de voluntad por parte de la Administración en incluir las propuestas de la mayoría del sector profesional canario. Textualmente dice la Sala que “antes y durante la tramitación de la Orden recurrida, se han llevado a cabo las consultas necesarias al sector, y se han tenido en cuenta sus

observaciones ello, sin perjuicio, de que algunas de las alegaciones suscitadas por la parte aquí demandante no fueran acogidas”.

Asimismo, desestima la Sala el siguiente motivo relacionado con la tramitación de la Orden, cual es la ausencia total de estudios socio-económicos que valorasen las posibles consecuencias de las modificaciones en las artes de pesca del sector profesional canario y de las ayudas para paliarlas. Para ello, se ampara en el apartado C) Impacto Económico y Presupuestario de la Memoria de Análisis del Impacto Normativo, que considera justificada y razonable.

En relación con el fondo del asunto, se desgranán a continuación los preceptos impugnados:

***-En cuanto al arte de cerco: Nulidad de los artículos, 3, 5 y 8.***

La parte actora considera que se ha suprimido este arte tradicional canario sin motivo alguno. Se señala que el 63,91% del total de embarcaciones que compone la Federación aquí recurrente, no se podrían dedicar al uso de este arte.

Partiendo de la definición de “artes de cerco” establecida en el Reglamento de la Ley de Pesca de Canarias, la Sala considera que la Orden impugnada no ha suprimido este arte sino que ha establecido una clasificación de las artes de cerco que no tenía la Orden APA/677/2004, de 5 de marzo, por la que se regula la pesca con artes de cerco en el Caladero Nacional de Canarias, que es derogada por la Orden Ministerial que nos ocupa.

“Por otro lado, en relación a la luz de malla de los artes de cerco, para la que se solicitó 8 mm, en vez de los 10 mm aprobados, dicha petición no se tuvo en cuenta ya que los calibres con que se realiza la medición solo miden como mínimo 10 mm. El motivo de ello, es porque los aparatos de medición deben cumplir ciertas características para que las inspecciones pueden tener validez jurídica”.

En cuanto al porcentaje del 63,91% de embarcaciones, lo cierto es que según los datos del Censo de Flota Operativa a 31 de diciembre de 2014, en el caladero canario tan sólo había 12 barcos en la modalidad de cerco.

Por tanto, se desestima este motivo.

***-Nulidad de los artículos 6 y 7.***

El primero establece: "Esfuerzo pesquero ejercido. En ningún caso podrá aumentarse el esfuerzo pesquero que se ejerce mediante la actividad de artes menores, medido tanto en arqueo como en potencia motriz". Por su parte, el artículo 7 regula la potencia y eslora máxima de las embarcaciones de artes menores.

Según la parte actora, se debe eliminar la referencia a la potencia motriz, con el objetivo de incrementar la seguridad. Motivo que se rechaza por cuanto dicha referencia entra dentro de la discrecionalidad técnica de la Administración. Tampoco prospera la afirmación de que a los armadores de embarcaciones inferiores a 1,5 GT se les impide hacer una nueva

construcción, cuando resulta viable uniendo a su actual embarcación los GT que faltasen hasta el mínimo.

***-En cuanto al arte de trampa, la nasa para peces: Nulidad de los artículos 10.4 y 10.5, 11.1 y 12, así como también el artículo 3 del Anexo I de la Orden Ministerial.***

Uno de los interrogantes que se plantea es la posibilidad de usar cebo vivo y muerto, como carnada y engodo en las nasas. La Sala descarta el motivo siguiendo el contenido del IEO y del Real Decreto 2.200/1986, de 19 de septiembre, que ya lo consideró un arte a extinguir, “habiéndose producido sobreexplotación en muchas zonas, por lo que se debe limitar su uso”.

Respecto a las características técnicas de las nasas para peces, la recurrente considera que no se corresponden con la realidad de la pesquería artesanal de uso y costumbre en Canarias y además se traducirían en una serie de perjuicios, entre otros, gastos inasumibles y reducción de la cantidad de nasas a 30 para todas las islas.

La situación del caladero canario recomendaba una reducción del esfuerzo pesquero realizado por las nasas, arte transitorio que acusa la ausencia de un estudio de impacto completo, tanto sobre los recursos pesqueros como sobre los hábitats sensibles. Tampoco se produce la pérdida económica de 34.734 euros por cada profesional, máxime teniendo en cuenta que la Orden recurrida no obliga a sustituir completamente los aparejos de pesca sino a su reducción en número y a su adaptación.

En esta estela, para rechazar la argumentación esgrimida por la parte actora, la Sala se ampara en el pormenorizado informe técnico elaborado por el Instituto Español de Oceanografía, de fecha 13 de septiembre de 2016, sobre el estado de los stocks explotados por la pesquería de nasas en la Isla de Gran Canaria. Asimismo, desmonta el informe elaborado por el Cabildo de Gran Canaria de 22 de abril de 2015 y el documento de la FAO “guía del administrador pesquero”, en los que se apoya la recurrente para demostrar la carencia de estudios científicos en relación con las nasas, cuestionando las valoraciones efectuadas por el IEO. El primero de los informes denota una serie de carencias por cuanto los datos son preliminares y parciales; y el muestreo se ha efectuado exclusivamente en la vertiente norte de la isla de Gran Canaria. Es más, se reconoce que continúa sin existir un completo estudio de impacto que produce la nasa.

El informe de la FAO, en el que se indica que las nasas son un arte de pesca sostenible, simplemente pretende servir de orientación, y su estudio es a nivel mundial, mientras que el caso de Canarias es una zona muy específica.

Siguiendo con la nasa para peces, se impugna el artículo 12 de la Orden que dispone: “solo podrán dedicarse a la pesca con nasas aquellas embarcaciones que en el momento de publicarse esta orden lo hayan venido haciendo con una anterioridad de al menos diez años, concediéndoseles un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta orden, para que cada armador formule una declaración responsable, que será presentada en la respectiva Cofradía de Pescadores, que será quién lo comunique a la Dirección General de Recursos Pesqueros y Acuicultura”.



Según la parte recurrente, el citado precepto impide un acceso preferencial a aquellas personas que quieran dedicarse a la pesca artesanal, y elimina de forma drástica la renovación de la flota dedicada a la pesca con nasas. Asimismo, reitera la ausencia de estudios científicos que avalen las modificaciones técnicas de un arte que lleva más de un siglo utilizándose, ni la reducción drástica del número de nasas. En opinión de la Sala, el precepto establece una serie de condiciones que no impiden la renovación de la flota.

***-Nulidad del artículo 3 del Anexo 1 de la Orden.***

Este precepto se refiere a los “buques autorizados para el ejercicio de la pesca con nasas para peces”, y dispone: “el número máximo de embarcaciones que podrán ejercer la pesca con nasas para peces será de 73”.

Según la parte actora, en dicho artículo solo se encuadran embarcaciones de Fuerteventura, teniendo derecho a la pesca en dicha zona cualquier embarcación española. No existe criterio alguno de cómo se escogieron los barcos que se recogen en la norma y se da una desigualdad de trato entre profesionales de las islas vecinas. En opinión de la Sala, este precepto “no implica una desigualdad en relación con otras islas, en concreto en relación con la Isla de Lanzarote, pues lo que se establece es un plan para regular las nasas en la Isla de Fuerteventura, adaptándose a las especificaciones propias de dicha Isla, las características y las normas de uso de las nasas, tal y como se prevé el art. 5.b) de la Orden Ministerial impugnada”.

***-En relación con el arte enmalle cazonal: Nulidad de los artículos 14.3 y 15 de la Orden Ministerial.***

Lo que se cuestionan son las características técnicas de este arte y, más concretamente, el paso de la longitud máxima total de 500 a 360 metros. Ya en el RD 2.200/1986, se señalaba que este tipo de artes no debían sobrepasar los 350 metros, a lo que se añade el Informe del IEO en el que se señala que el enmalle es un arte poco selectivo y más agresivo y potente que los aparejos. Por tanto, se desestima este primer motivo.

El artículo 15 establece las zonas autorizadas para la pesca con artes de enmalle. La parte recurrente considera que no solo no se recogen las zonas solicitadas en la Isla de Gran Canaria sino que Lanzarote queda eliminado de esta posibilidad. Según la Sala, estas previsiones ya estaban recogidas en el tan reiterado RD 2.200/1986.

***-Respecto al palangre: Nulidad del apartado 1 de artículo 16 de la Orden.***

Se cuestionan las características técnicas del palangre de fondo y, concretamente, el número máximo de anzuelos en los palangres que no superará los 500 pescando y 500 a bordo, cuando a juicio de la recurrente se solicitaron 1000 anzuelos pescando y 1000 a bordo. En opinión de la Sala “no se ha producido ningún cambio en las características técnicas del palangre de fondo, en concreto, en cuanto al número máximo de anzuelos”.

**Destacamos los siguientes extractos:**

***-Nulidad de los artículos, 3, 5 y 8.*** “(...) Debemos partir, que según el art. 11.1 del Decreto 182/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de

Pesca de Canarias, *"se entiende por artes de cerco aquellas que están constituidas por una red rectangular sustentada por flotadores y mantenida verticalmente por pesos, con la que se rodea o cerca a las especies. Está provista de un cabo o jareta que cierra el arte por la parte inferior, una vez realizado el cerco, quedando los peces embolsados en él"*.

Pues bien, conforme lo expuesto, no es cierto que se suprima el arte de cerco en la Orden impugnada, pues, como ha quedado reflejado, dentro de las artes menores, se incluyen como artes de pesca las artes de cerco, que se clasifican en sardinal o traña, chinchorro de aire o hamaca y salemera, tal y como se clasifican en el art. 11.2 del citado Decreto 182/2004, de 21 de diciembre, y con las mismas dimensiones de la luz de malla para cada una de las distintas modalidades de las artes de cerco (art. 11.3, 4 y 5). Clasificación que es la misma que en el Decreto 182/2004, de 21 de diciembre (...).

**-Nulidad de los artículos 6 y 7.** "(...) Según la parte actora, se debe eliminar la referencia a la potencia motriz. Una mayor potencia de los motores en los buques que no sean arrastreros, en Canarias no hay buques arrastreros, no suponen un incremento del esfuerzo pesquero y, sin embargo, sí permitiría un incremento en la seguridad de la embarcación y de sus tripulantes, al permitir, en casos de emergencia, acudir con mayor velocidad a un puerto de refugio o superar los temporales.

Pues bien, lo argumentado al respecto por la parte actora, es una mera discrepancia (...), y dicha referencia entra dentro de la discrecionalidad técnica que tiene la Administración, sin que incurra en abuso o desviación de poder, por lo que procede desestimar esta impugnación (...).

"(...) Por su parte el art. 7 dispone: *"Potencia y eslora máxima de las embarcaciones de artes menores.2. Las embarcaciones de nueva construcción, destinadas a ejercer la pesca con artes menores, deberán tener un mínimo de 5 metros de eslora total y un arqueo mínimo de 1,5 GT"* < o:p> (...)

Los armadores de embarcaciones inferiores a 1,5 GT podrán hacer una nueva construcción, uniendo a su actual embarcación los GT que faltasen hasta el mínimo, mediante otras bajas que se hayan aportado para nueva construcción, de conformidad con Real Decreto 1.549/2009, de 9 de octubre, sobre ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de la Pesca (...)

**-Nulidad de los artículos 10.4, 10.5, 11.1 y 12.**

"(...) En el Real Decreto 2.200/1986, de 19 de septiembre, en su art. 4.1, relativo a nasas para peces, se establecía que *"queda permitida transitoriamente la práctica de la pesca con nasa, adoptándose las medidas oportunas encaminadas a su desaparición a medio plazo"*.

Por otra parte, en el informe del Instituto Español Oceanográfico de 24 de junio de 2015, se señala que: "con respecto a las nasas en general, se deben de tener en cuenta las siguientes consideraciones: era un arte a extinguir, tal y como se indicaba en el RD 2200/1986, ha producido sobreexplotación en muchas zonas, produce muchos conflictos entre islas y su control es casi imposible, dado que las nasas están prácticamente todo el año en el agua y solamente cuando han de repararse se desembarcan. A esto hay que añadir que sigue sin existir un buen y completo estudio del impacto que produce la nasa, ya no sólo sobre los recursos pesqueros, sino también sobre los hábitats sensibles. Se considera

que mientras no exista tal informe, y dadas las consideraciones expuestas arriba, con la nasa se debe mantener el nivel de restricción/permisividad que existe en la propuesta inicial de este borrador (30 nasas por embarcación)".

Es decir, el número de nasas por embarcación pretendido por la parte actora, de 150, excede sin justificación alguna a lo que se acaba de exponer (...)

Por tanto, no es atendible, la pretensión de la parte recurrente de que para el resto de nasas se pueda utilizar indistintamente luz de malla comprendida entre 31,6 mm a 38,1 mm. (...)

Es la opinión del Instituto Español de Oceanografía que los términos en que se expresa la mencionada Orden en cuanto a las nasas en Gran Canaria debe permanecer tal como está, y que debe quedar claro que, dado lo mencionado anteriormente respecto al estado de los recursos, la medida de 75 nasas por embarcación es transitoria y con tendencia a una futura reducción, siempre dependiendo de la evolución de los indicios que han sido expuestos. Se recomienda asimismo que se proporcionen los medios para poder hacer este seguimiento, al menos, como en el caso de Fuerteventura arriba mencionado, a través del registro de lo descargado por la pesquería con nasas en Gran Canaria (...)"

"(...) Así las cosas, lo que se establece en el precepto impugnado, es que se pueden dedicar a la pesca con nasas las embarcaciones que en el momento de publicarse la Orden lo hayan venido haciendo con una anterioridad de al menos diez años, y también, que los barcos con una antigüedad menor de diez años en el uso de nasas, que sean fruto de un expediente de nueva construcción, en que se hubiera aportado un buque de baja con cuyo cómputo sí se cumpla esa antigüedad de al menos diez años en el uso de nasas. Es decir, no se impiden las

nuevas construcciones, ya que se permite los barcos de nueva construcción que sustituyan a alguno de los que ya ejercen la pesca con nasas puedan seguir haciéndolo, por lo que no se impide la renovación de la flota (...)"

#### ***-Nulidad del artículo 15 de la Orden Ministerial.***

"(...) La parte recurrente alega que el citado precepto no solo no se recogen las zonas solicitadas en la Isla de Gran Canaria, sino que a Lanzarote se elimina de la posibilidad de pesca con enmalle. Se añade, que no existen estudios científicos que avalen la modificación de este arte y eliminación de zonas, como igualmente no existe estudio socio-económico que tenga en cuenta el daño que implica a los pescadores la eliminación de este arte ni las zonas expuestas, ni se consideran las ayudas que procedan para paliar dicho perjuicio. Tampoco se tiene en cuenta el impacto económico sobre el mercado, familias y empresas que se perjudican con su eliminación (...)


Así las cosas, las zonas permitidas para utilizar el arte cazonal en la Isla de Gran Canaria, así como la no previsión de dicho arte para la Isla de Lanzarote, ya se encontraban recogidas en el Real Decreto 2.220/1986, de 19 de septiembre. Por tanto, no se ha sufrido una disminución de la utilización de dicho arte en las citadas islas, por lo que en relación con la falta de un estudio de impacto económico, además de lo dicho al respecto con carácter general sobre la existencia de una memoria económica, lo cierto es no se ha producido ningún cambio en las zonas permitidas en relación con las citadas islas para la utilización del arte de pesca que estamos analizando (...)"

**Comentario de la Autora:**

La explotación sostenible de los recursos pesqueros vivos es uno de los basamentos de la política pesquera común en el que deben asentarse las decisiones de los Estados miembros. La garantía de sostenibilidad va acompañada por la adopción de una serie de medidas, entre las que se incluyen la regulación de las características de las artes de pesca, sus formas de utilización, limitaciones o prohibiciones. Y este ha sido el objetivo principal de la Orden impugnada. Lo esencial es que la Sala ha desmontado todos los argumentos esgrimidos por la Federación Provincial de Cofradías de Pescadores de las Palmas, que se justifican en la ausencia de estudios científicos que avalen la modificación de las artes o en la inexistencia de estudios socio-económicos que tengan en cuenta los daños que implican para los pescadores, sus familias y empresas.

El Informe del IEO ha jugado un papel fundamental en la desestimación del recurso, por cuanto su criterio en relación con las artes de pesca tradicionales en Canarias es el de que no hay artes “malas y buenas” sino que esto depende del uso que de ellas se hace. Afirmación que puede tener consecuencias en la explotación excesiva de algunas especies. Especial hincapié se efectúa con el arte de la nasa y su conexión con la reducción del esfuerzo pesquero. Una técnica que solo está permitida de manera transitoria y que con las medidas adecuadas debe tender a desaparecer.

Al fin y al cabo, lo esencial es proteger el recurso pesquero.

**Documento adjunto:** 

## Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

### Castilla-La Mancha

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de julio de 2018*

#### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 15 de noviembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Constantino Merino González\)](#)

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** Roj: STSJ CLM 3064/2017 – ECLI:ES:TSJCLM:2017:3064

**Temas Clave:** Especies amenazadas; Prevención ambiental; Procedimiento sancionador; Responsabilidad ambiental; Responsabilidad por daños

#### **Resumen:**

Según consta en la sentencia objeto de análisis, en enero de 2014, un agente medioambiental halló junto a un apoyo eléctrico a un pollo de águila imperial herido aparentemente por electrocución en un ala. Posteriormente, un Informe del servicio veterinario concluye que el daño fue causado efectivamente por descarga eléctrica. Además, en otros Informes se concluye que la zona del suceso está comprendida en el ámbito de la Resolución de 28 de agosto de 2009 del Organismo Autónomo de Espacios Naturales de Castilla La Mancha, y en concreto en la denominada Zona de Protección de la Avifauna, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de aquellas especies de aves incluidas en el Catálogo Regional de especies amenazadas de Castilla-la Mancha. Se explica que en ese catálogo se encuentra, como especie amenazada y dentro de la categoría "en peligro de extinción", el águila imperial ibérica. Se explica igualmente que la valoración del animal se ha llevado a cabo conforme a lo previsto en el Decreto 67/2008, teniendo en cuenta que quedará irrecuperable para su puesta en libertad, debido a las secuelas en un ala que le impiden desplegar el ala y volar.

Además, ya en febrero de 2015, se requirió a la empresa eléctrica titular del tendido eléctrico a fin de que lo modificase para adoptar las especificaciones técnicas del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión. Petición que resulta desoída por dicha mercantil, al menos en junio 2015 (posteriormente, en junio de 2016, se acredita por agente medioambiental que los apoyos de la línea eléctrica han sido ya modificados).

Por los hechos acaecidos en relación a la cría de águila imperial, se inicia procedimiento sancionador contra la empresa eléctrica en septiembre de 2015. Procedimiento que se apoya en la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla La

Mancha, en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, y en el Real Decreto 1432/2008 antes citado.

Finalmente, tras la tramitación del expediente sancionador, se dicta la Resolución del Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de 26 de julio de 2016, a través de la cual se sanciona a la empresa eléctrica por la comisión de una infracción muy grave en materia de conservación de la naturaleza, con una multa por importe de 100.001 euros y una indemnización por importe de 64.380 euros. La infracción cometida era la tipificada como infracción muy grave en el artículo 108.6 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, en cuya virtud «la destrucción, muerte, deterioro, recolección, captura, posesión, transporte, comercio y exposición para el comercio o naturalización no autorizados de ejemplares de animales o plantas catalogadas en peligro de extinción o sensibles a la alteración de su hábitat». Todo ello puesto en relación también con el artículo 9 de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental.

Contra esta Resolución sancionadora se interpone por la mercantil multada recurso contencioso-administrativo. Recurso que, resumidamente, se basa en los siguientes fundamentos jurídicos en apoyo de sus pretensiones anulatorias:

-Caducidad del expediente sancionador.

-Falta de tipicidad, basada a su vez en un doble argumento; por un lado que no existe responsabilidad de la empresa por el hecho de que las estaciones no cumplen las prescripciones técnicas contempladas en el Real Decreto 1432/2008, afirmándose que las modificaciones pertinentes requieren precisamente la previa financiación total por parte de la administración competente; y por otro lado en que no existe prueba de cargo bastante, ni siquiera suficiente, de los hechos imputados para desvirtuar la presunción de inocencia.

-Infracción del principio de proporcionalidad y que resultaba desproporcionada la valoración del animal que resultó dañado, pues no se produjo su fallecimiento y es posible su utilización para otros fines como los reproductivos.

Pues bien, la Sala comienza desechando la caducidad del expediente sancionador para luego entrar sobre el fondo del asunto, concluyendo sobre la obligación legal de la empresa sancionada a fin de adecuar técnicamente los apoyos del tendido eléctrico (como así hizo con posterioridad) y acreditando la existencia de prueba de cargo suficiente. No obstante, en lo que se refiere a la posible infracción del principio de proporcionalidad, sí que estima en parte el recurso en lo que se refiere a la indemnización para reparación del daño, reduciéndola de los 60.000 euros iniciales a 42.290 euros, manteniendo, eso sí, la sanción en la cantidad de 100.001 euros.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“Concluye, en definitiva, que la instalación eléctrica fue implantada cumpliendo escrupulosamente con toda la normativa técnica y medioambiental exigible en el momento de la construcción y que no puede deducirse culpa, dolo o negligencia por su parte pues, mantiene, debe solicitársele la modificación del trazado de la misma pero a costa de la administración. Sostiene que si la administración no solicita la modificación a su costa ni habilita los presupuestos a que viene obligada, el propio artículo 112.1 c justifica imputarle

responsabilidad a la propia administración. Considera que mantener lo contrario supondría atribuir efectos retroactivos a una norma que no los contempla, afirmando que de las propias previsiones la disposición Adicional y Transitoria única resultan una serie de plazos y la obligación de fijar habilitaciones presupuestarias para hacer posible las modificaciones.

Como ya apuntábamos esta alegación fue correctamente rechazada por la resolución sancionadora, cuando expone que, en virtud de la Disposición Transitoria Única, venía obligada la mercantil recurrente a presentar ante el órgano competente en el plazo de un año a partir de la notificación de la correspondiente resolución de la Comunidad Autónoma, un proyecto de adaptación de las líneas a las prestaciones técnicas establecidas en el artículo 6 y el anexo.

Ante ello y no sólo no discutiéndose sino aceptándose expresamente (también en la demanda, folio 21) que previa comunicación de las líneas eléctricas afectadas por la resolución de 28/08/2009 por la propia mercantil, el Organismo competente le facilitó una valoración de las mismas y de los trabajos a ejecutar, y que no presentó los proyectos correspondientes (disponía del plazo de un año), incurrió en la omisión negligente de una obligación prevista en la ley, por lo que al amparo del artículo 112 de la ley 9/2009, era responsable de la infracción, una vez considerado acreditado, como se verá, que el deterioro del águila imperial se produjo como consecuencia de no haberse modificado el punto de apoyo, conforme a las exigencias indicadas e impuestas normativamente. Pocas dudas pueda haber de que tenía conocimiento del riesgo que la línea suponía a partir de la comunicación de esa resolución de 28/08/2009.

Se trata de un requisito necesario, que viene impuesto a la operadora, y previo a la obtención de la financiación para la ejecución del proyecto, resultando igualmente inequívoca la obligatoriedad de las medidas de protección contra la electrocución que le impone el apartado segundo del artículo 2 del Real Decreto 1432/2008. Ciertamente la Disposición Final Única prevé que "para lograr el cumplimiento de los fines perseguidos por este Real Decreto, el Gobierno, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino habilitará los mecanismos y presupuestos necesarios para acometer la financiación total de las adaptaciones", pero, se insiste, al margen de que se trata de una finalidad programática, no equiparable a la obligación que se impone a los titulares de las líneas eléctricas aéreas a efectos de presentación de proyecto y adopción de medidas de protección contra la electrocución, se prevé como actuación posterior a la previa presentación del proyecto correspondiente, hasta el punto de que lo que se establece en esa disposición Final única y en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Única es que lo que va a depender de la disponibilidad de la financiación no es la obligación de presentar el proyecto sino la ejecución del mismo.

No habiéndose presentado oportunamente el proyecto ni siquiera puede entrar a valorarse el alcance y la forma que podía hacerse efectiva esa financiación programada ni tampoco un eventual incumplimiento y el alcance del mismo a efectos de excluir la responsabilidad de la operadora y trasladarla a la administración a la que, según la norma, corresponde tal financiación.

Para concluir con esta alegación debe destacarse que no se trata de variación de la ubicación o trazado de una instalación de transporte o distribución de energía eléctrica, (supuesto que se refiere el artículo 59 de la [Ley 24/2013](#)) sino de una mera modificación

del apoyo, tal y como resulta de lo que la propia entidad reconoce y acepta cuando expone que, una vez iniciado el expediente sancionador, ha llevado a cabo la modificación o reforma de 251 apoyos entre los que se encuentra el indicado como lugar en el que se produjo el accidente, corrección que se describe como "sustituyéndose la cruceta de puente por otra suspendida". A través de este argumento es patente que debe rechazarse lo mantenido por la recurrente en el sentido de que era necesario un "desvío", que tendría que "solicitar y costear económicamente la administración medioambiental".

De igual forma tampoco resulta justificada la alegación de que resultaba aplicable al supuesto la previsión del artículo 69 de la ley 9/1999, relativo a la apreciación de la existencia de un factor de perturbación grave que pueda suponer una situación excepcional de riesgo para la conservación de la especie en una zona, pues consta en el informe obrante en el expediente que era el primer caso conocido y que, una vez se tuvo constancia del mismo sí que se formuló el correspondiente requerimiento a la mercantil sancionada que, además, lo incumplió en el plazo señalado al efecto y sólo lo atendió, más tarde, una vez tuvo conocimiento del acuerdo inicio del expediente sancionador".

“Pues bien, a la vista de los mismos entendemos que existe constancia de datos inequívocos, de los que razonable y lógicamente, y el enlace preciso y directo, según las reglas del criterio humano puede concluirse la convicción de que el animal se electrocutó en ese concreto apoyo correctamente identificado. Frente a esa conclusión lógica y razonable no se ha acreditado mínimamente la misma credibilidad de ninguna de las versiones o posibilidades expuestas y meramente alegadas por la defensa de la parte recurrente. No se trata de que pueda existir otra posibilidad de que el animal se encontrara en ese lugar y en esas condiciones sino que, como se ha dicho por la jurisprudencia, esa otra opción debe tener los mismos visos de verosimilitud que aquella que se considera acreditada por la administración. Es necesario que resulten admisibles otras alternativas prácticas con igual grado de probabilidad que la inculpatoria y esto no sucede en nuestro caso.

[...]

Como conclusión a lo expuesto entendemos que concurre prueba de cargo suficiente que acredita los datos en base a los cuales se declaró la responsabilidad administrativa de la mercantil sancionada, sin que, por lo demás, el mero hecho de que pueda existir un error o imprecisión en las coordenadas exactas donde se encuentra el poste pueda introducir dudas sobre los mismos pues ninguna duda existe sobre el dato realmente relevante, que, en este caso, es que la electrocución tuvo lugar en un poste concreto e individualizado, en la zona indicada, y con las deficiencias en materia de seguridad medioambiental también descritas, sólo subsanadas posteriormente por la mercantil demandante”.

“Ahora bien, hemos de partir de lo razonado en resolución sancionadora, que se limita a indicar que resultan aplicables los artículos 118 .1 y 119 de la ley 9/1999, y que de conformidad con el decreto 67/2008 se considera adecuada la imposición de una indemnización por un importe indicado, actualizada al momento en que ocurre la electrocución. Ante ello consideramos que, no habiéndose cuestionado (el agente en su declaración vino a aceptarlo) que el águila puede ser utilizado con fines reproductivos, entendemos que el hecho de que no se haya producido su fallecimiento y pueda tener esa potencial utilidad, justifica que se rebaje el importe de la valoración fijada en el decreto.




Debemos, no obstante, precisar que lo que resulta relevante, según la propia regulación del decreto, es la afectación al estado de conservación que tuviera la especie y su capacidad de recuperación natural, aspectos éstos que han resultado afectados de forma palmaria con el daño o deterioro sufrido en el animal, que no podrá reincorporarse a su hábitat natural, aunque, como también hemos dicho, si pueda tener utilidad, al menos hipotética, con fines reproductivos.

En base a lo anterior entendemos razonable y conforme con el principio de proporcionalidad, por las circunstancias concurrentes descritas, reducir en un tercio el valor fijado en la resolución sancionadora de modo que establecemos como valoración de la misma la cantidad de 42.920 euros”.

#### **Comentario del Autor:**

Estamos ante una importante sentencia en el ámbito de la responsabilidad de las empresas titulares de tendidos eléctricos, en cuanto a que constituye una considerable sanción en cuanto a la cuantía, aunque proporcionada desde mi perspectiva si tenemos en cuenta que se trata de una especie en peligro de extinción.

Téngase en cuenta, además, que este tipo de expedientes sancionatorios pueden constituir un importante acicate para las empresas eléctricas a la hora de adecuar técnicamente las líneas eléctricas a fin de evitar daños sobre las aves. Sobre todo si atendemos a los [Informes](#) que alertan que el número de rapaces que se electrocutan en los tendidos eléctricos que deben ser objeto de corrección técnica conforme a la normativa actual, oscila entre algo más de 15.000 y casi 30.000 ejemplares.

**Documento adjunto:** 

## Cataluña

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de julio de 2018*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 5 de diciembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Manuel Taboas Bentanachs\)](#)

**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 CAT 11894/2017- ECLI:ES:TSJCAT:2017:11894

**Temas Clave:** Autorización ambiental integrada; Valores límite de emisión; Prevención y control integrados de la contaminación

#### **Resumen:**

A fecha de 21 de enero de 2014, el Secretari de Medi Ambient i Sostenibilitat dictó resolución “de renovació de l'autorització ambiental per a l'activitat de fabricació de productes de síntesi orgànica derivats del metanol” a favor de la fàbrica de Ecros sita en Tortosa. Contra esta resolución se interpuso recurso de reposición, desestimado por resolución 16 de junio de 2014 del Conseller de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya. Este último pronunciamiento da origen al recurso contencioso-administrativo que se procede a analizar.

De una parte, la actora impugna la renovación de la autorización exclusivamente en relación al valor límite de emisión (VLE en lo sucesivo) de carbono orgánico total de 50 mg/m<sup>3</sup> en los focos en los que se produce. De otra, cuestiona la legalidad de los pronunciamientos administrativos citados en el párrafo precedente. En concreto: i) indica haber seguido el procedimiento de revisión periódica establecido en Anexo I.1 de la [Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades de Cataluña](#) y haber tramitado la documentación para el control periódico de la actividad. A los anteriores efectos, obtuvo resolución favorable a día 6 de noviembre de 2012; ii) alega que en la determinación de los VLE se está vulnerando la normativa de prevención y control integrados de la contaminación autonómica y estatal; iii) alude a distintos informes del Servei de Viligància i Control l'Aire de la Direcció General de Qualitat Ambiental del Departament de Territori y Sostenibilitat que manifiestan la inexistencia de normativa estatal o autonómica que fije un VLE para el carbono orgánico total; iv) expone que el artículo 7.4 de la norma catalana anteriormente citada, así como los artículos y 3.ñ) y 25 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (LPCIC) indican que los VLE no pueden fijarse atendiendo a las Mejores Técnicas Disponibles (en adelante, MTD) y que el documento BREF adoptado por la Comisión Europea en febrero de 2003 para el sector de productos químicos orgánicos no contiene VLE para el carbono orgánico total; v) argumenta que se ha vulnerado el principio de legalidad, de seguridad jurídica y de confianza legítima por no resultar de aplicación la normativa alemana aplicada (Technise Anleitung zur Reinhaltung der Luft-TA Luft de 24 de julio de 2002, que fija el límite de .50 mg/Nm<sup>3</sup> o 0'5 Kg/h.

El Tribunal infiere del análisis del artículo 7.1.f) de la LPCIC y del artículo 9.1 y 2 de la Ley 20/2009, que para fijar los VLE debe atenderse a la normativa en vigor en la fecha de concesión de la Autorización Ambiental Integrada (AAI en lo sucesivo), independientemente de que deban considerarse otros aspectos. Concluye que no existe normativa que resulte de aplicación para la determinación del VLE del carbono orgánico total a nivel comunitario, estatal o autonómico, al punto que tampoco resulta aplicable a las MTD contempladas en el artículo 3.ñ) y 25 de la LPCIC. La Sala conecta lo expuesto con la DT3ª de la LPCIC, que dispone que hasta que se adopten conclusiones relativas a la MTD correspondientes a los distintos sectores industriales, han de seguir empleándose los documentos de referencia adoptados anteriormente por la Comisión Europea, excepcionando la fijación de los VLE. Deduce que la exclusión de los VLE por esa vía no resulta justificable y procede a analizar el establecimiento en forma y fondo de los mismos.

Por remisión a las STSS de la Sala 3ª Sección 5ª de 2 de diciembre de 2011 y de 25 de enero de 2013, el Tribunal arguye que la AAI tiene naturaleza de acto administrativo de autorización, de carácter reglado y no discrecional. Es decir, si se cumplen los requisitos y presupuestos establecidos en la normativa de aplicación, la AAI es concedida.

Uno de los aspectos controvertidos en el supuesto de autos es si la AAI puede establecer un límite de protección superior y más restrictivo sobre los VLE de determinados contaminantes contemplados en la Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Antes de entrar a analizar este extremo, colige la Sala que la DIA es considerada un acto de trámite por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Constitucional, es un informe preceptivo pero no vinculante, *“que se integra en el procedimiento sustantivo y que culmina con la declaración del proyecto”*, por lo que sí cabe prever límites superiores a los que fija en la AAI.

En su razonamiento acerca de si mediante una autorización ambiental pueden crearse fórmulas adicionales de mayor protección ambiental *“sin contar con la aprobación de un marco normativo que preste la necesaria cobertura a dicha autorización ambiental integrada*, el Tribunal argumenta que no pueden introducirse en la AAI unos límites ambientales no previstos por el ordenamiento jurídico. Asimismo, por remisión a distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los que se dilucida acerca del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, señala que las últimas pueden dictar normas adicionales de protección a las establecidas por el Estado, lo cual no las faculta para *“sustituir el ejercicio de esta potestad normativa, por una suerte de condiciones adicionales de protección fijadas a impulso de cada acto administrativo de autorización”*.

A los anteriores efectos, la Sala infiere, de un lado, que para la determinación de los VLE deben colaborar las distintas Administraciones para coordinar los procedimientos de DIA y AAI, y de otro concluye que a la AAI deben aplicársele las normas que regulan el ámbito sectorial concreto sin que puedan introducirse unos límites ambientales que no prevea nuestro ordenamiento jurídico y que, consecuentemente, la fijación de los mismos queda al albur de la expedición de cada AAI. Añade que la solución aportada por la administración (aplicación de los VLE contemplados en la norma alemana) *“pulveriza la seguridad jurídica y supone una quiebra de las más elementales exigencias para la realización de cualquier actividad que tenga algún efecto contaminante”*.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(…)1.- Efectivamente nos hallamos en el ámbito de una autorización ambiental integrada y concretamente en materia de valores límite de emisión que obliga a estar a lo dispuesto en el artículo 7.1.f) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, en la redacción dada por la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la [Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados](#), del siguiente tenor: "Artículo 7. Valores límite de emisión y medidas técnicas equivalentes. 1. Para la determinación en la autorización ambiental integrada de los valores límite de emisión, se deberá tener en cuenta: 3 f) Los valores límite de emisión fijados, en su caso, por la normativa en vigor en la fecha de la autorización". Y también procede estar a la legislación de Cataluña contenida en el artículo 9.1 y 2 de la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades, en la redacción aplicable temporalmente al caso, operada por la [Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica](#), en los siguientes términos: "Artículo 9. Valores límite de emisión y prescripciones técnicas de carácter general. 1. Los valores límite de emisión y las normas técnicas de carácter general que determina la legislación ambiental, para la prevención y la protección de la contaminación, son de aplicación a todas las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley. 2. Para fijar el valor límite de emisión de una actividad determinada, es preciso tener en cuenta la normativa en vigor en el momento de la intervención administrativa y también, de forma motivada, los siguientes aspectos: a) Las condiciones de calidad del medio ambiente potencialmente afectado. b) Las mejores técnicas disponibles, en cuanto a las actividades del anexo I.1. c) Las características de las actividades afectadas. d) Las transferencias de contaminación de un medio a otro. e) Las sustancias contaminantes. f) Las condiciones climáticas generales y los episodios microclimáticos. g) Los planes que, si procede, se hayan aprobado para cumplir compromisos establecidos en la normativa comunitaria o en tratados internacionales suscritos por el Estado español o por la Unión Europea. h) La incidencia de las emisiones en el medio y en las personas". Por consiguiente, de los preceptos indicados va fluyendo con naturalidad que para los valores límites debe estarse a los fijados por la normativa en vigor en la fecha de la autorización sin perjuicio de otros aspectos. 2.- Siendo ello así y dirigiendo la atención al caso que se enjuicia y con los informes que se han destacado, este tribunal no abriga duda alguna de que no existe ninguna normativa comunitaria, estatal ni de la comunidad autónoma de Cataluña que fije o determine para el supuesto de autos el valor límite de emisión de carbono orgánico total y pese a ello se ha tenido en cuenta y aplicado la normativa alemana -Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft-TA Luft de 24 de julio de 2002- que fija un límite genérico de 50 mg/Nm<sup>3</sup> o 0,5 Kg/h. Y no existe esa normativa al punto que tampoco resulta aplicables a las Mejores Técnicas Disponibles - artículos 3.º) y 25 de la Ley Estatal 16/2002 modificada por la Ley 5/2013-. Y todo ello aunque se invoque la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, en la redacción dada por la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, en cuanto dispone: "Disposición Transitoria Tercera. Vigencia de los documentos de referencia MTD. Hasta que se adopten las decisiones europeas que contengan las primeras conclusiones relativas a las MTD correspondientes a cada uno de los sectores industriales, se aplicarán como tales los documentos de referencia MTD adoptados por la Comisión Europea con anterioridad, excepto para la fijación de valores límite de emisión". Dicho de otra manera, la exclusión de los valores límite de

emisión por esa vía no resulta viable y procede estar al establecimiento en forma y fondo de esos valores límite. (...)"

"(...) En definitiva, esta consideración general nos aclara que desde luego la autorización ambiental integrada no pierde, atendidos los contornos que hemos expuestos, su naturaleza jurídica como acto administrativo de autorización, mediante el que la Administración ejerce un control previo para el ejercicio de una determinada actividad. Tiene un carácter reglado, y no discrecional, pues si concurren los requisitos y presupuestos legal y reglamentariamente establecidos la autorización será concedida. Cuestión diferente es si las condiciones impuestas, como son las dos impugnadas en la instancia, tienen, o no, cobertura normativa en los términos que luego veremos (...)"

"(...) Así es, lo que se plantea es si la autorización ambiental integrada puede establecer un límite de protección superior y más restrictivo, en lo referente a los valores de emisión de determinados contaminantes, que el previsto en esa declaración realizada por la Administración General del Estado en aplicación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de julio, en relación con el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del citado Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental, cuya infracción también se aduce. Dicho de otro modo, si la autorización integrada puede fijar un umbral de protección ambiental superior al que traza la declaración de impacto ambiental realizada en el procedimiento administrativo (...)"

"(...) Téngase en cuenta que sea cual sea el grado de determinación o precisión del artículo 7.1 de la Ley 16/2002, para fijar los valores límites de emisión, lo cierto es que en la autorización integrada deben ser de aplicación las normas que regulan ese ámbito sectorial en concreto. Sin que puedan introducirse en una autorización unos límites ambientales no previstos por el ordenamiento jurídico, ni estatal ni autonómico, y que, por tanto, quedan al albur de la expedición de cada autorización ambiental integrada. Esta solución que se defiende en casación pulveriza la seguridad jurídica y supone una quiebra de las más elementales exigencias para la realización de cualquier actividad que tenga algún efecto contaminante. \_ En definitiva, el desenfoque que advertimos, en este punto, en el escrito de interposición radica en que lo que permite el artículo 149.1.23 de la CE, como antes señalamos, a las Comunidades Autónomas es dictar " normas adicionales de protección", a las establecidas por el Estado, pero no faculta para sustituir el ejercicio de esta potestad normativa, por una suerte de condiciones adicionales de protección fijadas a impulso de cada acto administrativo de autorización (...)"

"(...)En fin, la colaboración entre la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, para coordinar los procedimientos de declaración de impacto ambiental con el de la autorización ambiental integrada, precisa de arbitrar fórmulas de colaboración entre Administraciones, ex disposición adicional primera de la Ley 16/2002 (...)"

#### **Comentario de la Autora:**


Habida cuenta del dilatado proceso administrativo que conlleva realizar determinadas actividades que producen impactos ambientales o susceptibles de producir daños en el entorno natural, el legislador estatal apostó por la simplificación administrativa en el

régimen de autorizaciones establecido en la LPCIC, introduciendo la figura de la AAI. Durante el procedimiento de obtención de la misma deben presentarse, tanto los documentos ordinarios de todo proceso administrativo, como la declaración de impacto ambiental y la realización de informes vinculantes por los órganos competentes. Así, nos encontramos ante un acto administrativo de autorización, de carácter reglado y no discrecional, en el que se integra un acto de trámite como la DIA.

En el supuesto de autos se cuestiona, en primer lugar, si la AAI puede fijar un umbral de protección ambiental más restrictivo que el que establece la DIA, y en segundo lugar, si cabe introducir unos límites no previstos en el ordenamiento jurídico.

En este sentido, cabe decir que hay que atender a la normativa sectorial y que, consecuentemente, la fijación de los VLE queda al albur de cada AAI individualizada. Así, el órgano ambiental autonómico competente para su concesión debe ajustarse a las disposiciones contenidas en la normativa europea, estatal o autonómica.

Como apreciación personal, en tanto las actividades económicas susceptibles de producir impactos en el medio ambiente están condicionadas por la tecnología que permite su realización, quizás sería procedente aunar esfuerzos a nivel comunitario y hacer una puesta en común de la información sobre los VLE y MTD de las que dispone cada Estado para analizar la conveniencia de adaptar, en su caso, la legislación sectorial estatal en intervalos de tiempo relativamente reducidos. Por último, apreciamos que el hecho de que la normativa sectorial de un Estado miembro contemple unos VLE más laxos que la de otro Estado miembro podría interferir en cuestiones de derecho de la competencia, en la medida en que los operadores económicos opten por realizar sus actividades en aquellas regiones menos exigentes ambientalmente.

**Documento adjunto:** 

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de julio de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 7 de diciembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Isabel Hernández Pascual\)](#)

**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 CAT 11748/2017- ECLI:ES:TSJCAT:2017:11748

**Temas Clave:** Responsabilidad por daños ambientales; Medidas cautelares; Obligación de restaurar; Suspensión de medida cautelar; Directiva de Conservación de Aves Silvestres; Planificación; Ordenación de recursos naturales

**Resumen:**

A través de la Resolución de 25 de febrero de 2016 del Director General de Políticas Ambientales, se desestimó el recurso de alzada contra la Resolución de 30 de julio de 2015 del Director General de Medio Natural, que imponía a “J. Fontfreda S.C.P” una sanción de multa de 5001,00€, la obligación de restaurar el terreno correspondiente y la retirada de todo el sistema de riego y la plantación existente, así como la obligación de reforestar y restituir a su estado natural dicho terreno. La sanción se impone por la comisión de la infracción administrativa tipificada en el artículo 76.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (LPNB), en conexión con los artículos 15.2 y 17.7.b) del Acuerdo del Gobierno de la Generalitat 185/2010, de 11 de octubre (DOGC, núm. 5755 de 15 de noviembre de 2010), que aprueba el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje de los espacios naturales protegidos de la Plana de Lleida y el Plan de gestión de esos espacios.

Por infracción del mismo precepto fue condenado a una sanción idéntica un particular, mediante Resolución de 17 de julio de 2015 del Director General de Medio Natural, posteriormente recurrida y confirmada en alzada por Resolución de 8 de marzo de 2016 del Director General de Políticas Ambientales.

A fecha 24 de noviembre de 2016 se dictó Auto por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Lleida en el que se adopta la “*medida cautelar de suspensión de la ejecución de las sanciones (obligación de restaurar) impuestas en las resoluciones de expedientes administrativos*” contra “J. Fontfreda S.C.P.”, y el particular.

En dicho Auto se reconoce la existencia de “*un interés público evidente en la resolución que se impugna*”. No obstante, sostiene que la espera de resolución del recurso contencioso-administrativo, “*no producirá la perturbación grave que los intereses generales o de terceros exige la Ley para denegar la medida cautelar, cuando en un caso como el analizado, y conforme a lo antedicho, concurre la circunstancia de que la no adopción de la medida, pudiera hacer perder al recurso su finalidad legítima*”.

En el caso de autos, el Abogado de la Generalitat solicita la medida cautelar complementaria de suspensión del riego en las parcelas afectadas, aceptando que continúe suspendida cautelarmente la ejecutividad de las Resoluciones anteriormente citadas, produciéndose una situación de alzamiento parcial.

La Sala considera que la justificación del establecimiento de las medidas cautelares objeto de impugnación se encuentra en la [Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre, de Conservación de las Aves Silvestres](#). En las parcelas donde deberían ejecutarse las citadas medidas habitan especies del Anexo I de la referida Directiva, que *“requieren espacios agrícolas de secano caracterizados por cultivos herbáceos con barbechos temporales o de larga permanencia, zonas forestales de carácter arbustivo o herbáceo con poca densidad y altura de vegetación, que pueden ser hábitats prioritarios por sí mismos, y presencia de zonas de cultivos arbóreos de secano, como olivos o almendros sin que sean dominantes en el conjunto del espacio”*. Tal como expone el Abogado de la Generalitat, *“pueden provocar su desaparición por la modificación de hábitat”*, precisando que los efectos de lo antedicho son dispares atendiendo a la especie concreta de ave que se trate.

A juicio del propio Tribunal, se produce una contradicción entre la argumentación y el *petitum* del Abogado de la Generalitat: admite que debería restaurarse el terreno de las fincas a la situación anterior a su transformación en regadíos, o en su defecto, plantar cultivos herbáceos de secano para la recuperación del hábitat de las aves. Sin embargo, acepta que se mantenga la suspensión cautelar de la obligación de recuperación y restauración de los hábitats, solicitando que la sanción se limite a establecer la obligación de suspensión del riego, *“lo que podrá beneficiar a las especies menos exigentes con el hábitat, aunque se mantenga el perjuicio para las aves del Anexo I más intolerantes a la modificación de su hábitat”*.

Las sanciones establecidas en este supuesto concreto son las contempladas para las infracciones administrativas del artículo 76.1.k) de la LPNB, en relación con los artículos 15.2 y 17.7 b) del Acuerdo de la Generalitat 185/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba definitivamente el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje de los espacios naturales protegidos de la Plana de Lleida y el Plan de gestión de estos espacios. El objetivo del Plan es establecer aspectos globales y estratégicos de la ordenación de estos espacios protegidos incluidos en el Plan de espacios de interés natural (PEIN) y la Red Natura 2000.

Atendiendo a la Disposición Transitoria Tercera del Acuerdo GOV/185/2010, *“los usos y las actividades disconformes con la ordenación establecida por este Plan especial pueden seguir desarrollándose en sus condiciones actuales, sin perjuicio de la aplicación de estas Normas cuando proceda para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Plan especial. En ningún caso podrán aumentar su intensidad”*.

El Tribunal aclara que lo que se trae a colación en el supuesto de Autos es el conflicto de intereses entre la preservación de los hábitats de las especies que el Estado está obligado a conservar en virtud del derecho comunitario, y los intereses económicos de los particulares a quienes el Acuerdo del párrafo anterior veta la posibilidad de intensificar su actividad. En este sentido, la sustitución de olivos por frutales, como en este supuesto de hecho, supone una intensificación de la actividad incompatible con las aves susceptibles de protección y conservación.



Informa de que la medida cautelar que se solicita y concede por el Auto apelado de restauración causará a los actores graves perjuicios económicos, mientras que su suspensión no ha de afectar al interés público ni a tercero. Igualmente, reseña que no se cuantifican ni acreditan los perjuicios que pudieran irrogarse a los apelantes ni se prueba la posible irreversibilidad de los mismos. Se atestigua que la suspensión de las cautelares mencionadas propicia la destrucción del hábitat y, al mismo tiempo, enfatiza el deber del Estado de protección y conservación de las aves impuesto por el derecho comunitario.

En definitiva, a juicio del tribunal y, a resultas de lo expuesto, debería dejarse sin efecto la suspensión de la cautelar y obligar a los apelantes al cumplimiento de las resoluciones recurridas.

Sin embargo, queda obligado a no excederse de lo pedido por la parte apelante y consecuentemente deja sin efecto la medida cautelar de recuperación y prohíbe el riego en las parcelas afectadas.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

“(…) Por otrosí, los actores - apelantes - solicitaron la medida cautelar de suspensión de las obligaciones de restaurar.

El Auto apelado accedió a suspender cautelarmente la obligación de restauración impuesta a los sancionados, por entender que, si bien existía *“un interés público evidente en la resolución que se impugna”*, la espera para la resolución del recurso contencioso-administrativo, *“no producirá la perturbación grave que los intereses generales o de terceros exige la Ley para denegar la medida cautelar, cuando en un caso como el analizado, y conforme a lo antedicho concurre la circunstancia de que la no adopción de la medida, pudiera hacer perder al recurso su finalidad legítima”*.

“(…) en esas parcelas se encuentran especies a conservar del Anexo I de la Directiva 2009/147/ CE, de 30 de noviembre, de Conservación de las Aves Silvestres, que requieren espacios agrícolas de secano caracterizados por cultivos herbáceos con barbechos temporales o de larga permanencia, zonas forestales de carácter arbustivo o herbáceo con poca densidad y altura de vegetación, que pueden ser hábitats prioritarios por sí mismos, y presencia de zonas de cultivos arbóreos de secano, como olivos o almendros sin que sean dominantes en el conjunto del espacio. Las actuaciones sancionadas por las resoluciones recurridas, que se han llevado a cabo sobre parcelas que son hábitats de aves esteparias, según el mismo abogado de la Generalitat pueden provocar su desaparición por la modificación de hábitat, como consecuencia de la eliminación de márgenes que configuran zonas de alimentación y refugio, intensificación agrícola asociada al riego, aumento de pesticidas, variaciones en ciclos de cultivo, variedades más rápidas en su desarrollo, desaparición de los barbechos, aparición de especies competidoras y depredadoras, eliminación del mosaico agrícola(…)”.

“(…) El abogado de la Generalitat admite que debería restaurarse la situación del terreno al estado anterior a su transformación en regadíos, o plantar cultivos herbáceos de secano, recuperando el hábitat de las aves esteparias, si bien acepta que se mantenga la suspensión cautelar de la obligación de recuperar los hábitats, limitando el deber de recuperación a la suspensión del riego, lo que podrá beneficiar a las especies menos exigentes con el hábitat,

aunque se mantenga el perjuicio para las aves del Anexo I más intolerantes a la modificación de su hábitat (...)."

"(...) Las resoluciones impugnadas sancionan a los apelantes por la comisión de sendas infracciones del artículo 76.1 k de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad, en relación con lo dispuesto en los artículos 15.2 y 17. 7 b) del Acuerdo del Gobierno de la Generalitat 185/2010, de 11 de octubre, que aprueba definitivamente el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje de los espacios naturales protegidos de la Plana de Lleida y el Plan de gestión de estos espacios.

El artículo 76. 1 k de la Ley 42/2007 tipifica como infracción administrativa *"la destrucción del hábitat de especies vulnerables, en particular del lugar de reproducción, invernada, reposo, campeo o alimentación y las zonas de especial protección para la flora y fauna silvestres (...)"*.

"(...) Con arreglo a la Disposición Transitoria Tercera del Acuerdo GOV/185/2010, *"los usos y las actividades disconformes con la ordenación establecida por este Plan especial pueden seguir desarrollándose en sus condiciones actuales, sin perjuicio de la aplicación de estas Normas cuando proceda para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Plan especial. En ningún caso podrán aumentar su intensidad"*.

No se plantea la apariencia de buen derecho de las resoluciones recurridas, aun cuando de lo reseñado hasta aquí parece que la demanda puede adolecer de esa cualidad; sino que se trae a colación el conflicto de intereses, entre los de preservación de los hábitats de las especies que el Estado español tiene la obligación de conservar por imperativo comunitario, y los intereses de las apelantes, a quienes la citada Disposición Transitoria Tercera veda o prohíbe la intensificación de actividades, resultando de las actuaciones - provisionalmente y sin perjuicio de lo que se diga en sentencia - que la sustitución de olivos por frutales de hueso - melocotonero - supone una intensificación de la actividad intolerable o incompatible con las aves que por virtud de lo dispuesto en el artículo 4, apartados 1 y 4 de la Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre, el Estado español tiene el deber de conservar, preservando sus hábitats.

La medida cautelar se solicita y se concede por el Auto apelado por entender que la ejecución de las resoluciones recurridas y el cumplimiento de la obligación de restauración de las parcelas causará a los actores graves perjuicios económicos, mientras que su suspensión no ha de afectar al interés público ni a tercero.

En primer lugar es de reseñar que no se cuantifican ni acreditan los perjuicios que puedan irrogarse a las apelantes, ni que merezcan la consideración de irreversibles.

Sin embargo, de todo lo expuesto sí que puede tenerse por acreditado, en el ámbito provisional y limitado de las medidas cautelares y sin perjuicio de lo que se resuelva en sentencia, que la suspensión cautelar de las resoluciones recurridas, en lugar de conservar el hábitat de las aves del Anexo I de la Directiva de Aves, y los terrenos protegidos para la preservación de esas aves, como ZEPA y LIC - y, en consecuencia, también EIN -, mantiene la destrucción de los hábitats con incumplimiento del artículo 4.1 - *"las especies mencionadas en el anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución"* -, y 4.4 de la Directiva citada 2009/147/CE, de 30 de noviembre, de Conservación de las Aves Silvestres, el

último de los cuales obliga a los Estados miembros a tomar medidas adecuadas para evitar, en las zonas de protección de los apartados 1 y 2 del mismo artículo, caso en el que al parecer nos encontramos, e incluso fuera de las zonas de protección, la contaminación o el deterioro de las aves, así como las perturbaciones que las afecten en la medida que tengan un efecto significativo, lo que parece admitir el abogado de la Generalitat y así resulta del informe ya reseñado de 12 de diciembre de 2014, dicho siempre en el ámbito provisional de las medidas cautelares, y sin perjuicio de la sentencia que se dicte en el recurso principal (...).”

“(...)España, como miembro de la Unión Europea, tiene la obligación de conservar los hábitats de las aves del Anexo I de la Directiva de Aves, y, en consecuencia, la de reponer los terrenos afectados por las plantaciones de árboles frutales a su estado anterior, con recuperación del perfil y cubierta de los terrenos, y retirada de los elementos de riego, y siendo así que, dejando a salvo lo que pueda acreditarse en el procedimiento principal, parece que las características esteparias de los terrenos han sido destruidas a niveles intolerantes para las aves esteparias, lo que puede causar un perjuicio irreparable para las mismas, y siendo el interés por la protección de dichas aves de nivel o altura comunitaria, dicho interés debe prevalecer sobre el estrictamente económico de los apelantes, que, por otra parte, ni siquiera han cuantificado para demostrar cuál pueda ser su importancia.

Por todo lo expuesto debería dejarse sin efecto la medida cautelar en su integridad, obligando a los apelantes al cumplimiento inmediato de las resoluciones recurridas y a la restitución de los terrenos a su estado anterior a la plantación de árboles frutales; pero este Tribunal, obligado por la debida congruencia de las sentencias con las pretensiones de las partes y no pudiendo excederse de lo pedido por la parte apelante, debe estimar el recurso de apelación en su integridad y, por congruencia, dejar sin efecto la medida cautelar acordada por el Auto apelado únicamente por lo que hace al riego, prohibiendo inmediatamente el riego de las parcelas afectadas, con la adopción de todas las medidas necesarias para imposibilitarlo absolutamente en cualquier circunstancia, de cuyo cumplimiento deberá informarse a la mayor brevedad posible al Juzgado Contencioso-administrativo de Lleida (...).”

#### **Comentario de la Autora:**


De este supuesto de hecho se puede inferir que la articulación del binomio economía-desarrollo sostenible es una tarea compleja. De una parte, la tendencia legislativa comunitaria es de intervenir en aras a proteger los recursos naturales. En este caso concreto, la Directiva de Conservación de Aves silvestres, en conexión con la jurisprudencia del TJUE, encomienda a los Estados garantizar que la clasificación de un lugar como ZEPA *“implique la aplicación de un régimen de protección y conservación conforme a Derecho Comunitario”*.

Sin embargo, el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje de los espacios naturales protegidos de la Plana de Lleida y el Plan de gestión de estos espacios establece en su Disposición Transitoria Tercera que *“los usos y las actividades disconformes con la ordenación establecida por este Plan especial pueden seguir desarrollándose en sus condiciones actuales, sin perjuicio de la aplicación de estas Normas cuando proceda para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Plan especial. En ningún caso podrán aumentar su intensidad”*.

La sentencia refleja cómo el Abogado de la Generalitat en el *petitum* trata de hallar una fórmula intermedia que satisfaga parte de las exigencias de la Directiva de Conservación de Aves Silvestres y evite el perjuicio económico de la parte apelada.

A los anteriores efectos, el Tribunal se pronuncia en el sentido de que debería *“prevaler el interés de protección de las aves sobre el estrictamente económico de los apelantes”*, opinión que compartimos, máxime tomando en consideración, por una parte, que las características esteparias de los terrenos habían sido destruidas a niveles intolerables para las aves y, por otra, la obligación impuesta al Estado de protección de conservación de las mismas.

A juicio de quien escribe, no obedece a la lógica jurídica que la actividad de planeamiento realizada por el Gobierno de Cataluña para la protección del medio natural y del paisaje de espacios naturales mantenga un espíritu economicista en relación con las actividades disconformes con la ordenación establecida. Esta cuestión parece especialmente grave si tenemos en cuenta que la finalidad del Plan es, como ya se ha reiterado, de protección del medio natural.

**Documento adjunto:** 

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 26 de julio de 2018

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 15 de diciembre de 2017 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Isabel Hernández Pascual\)](#)

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

**Fuente:** ROJ:STSJ CAT 12517/2017- ECLI:ES:TSJCAT:2017:12517

**Temas Clave:** Planificación; Espacios naturales protegidos; Paisaje; Plan de espacios naturales; Plan director territorial; Evaluación Ambiental; Planeamiento urbanístico; Ordenación de recursos naturales

**Resumen:**

A fecha de 23 de noviembre de 2010 se aprobó mediante acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña (GOV/254/2010) el **Plan especial de protección del medio natural y del paisaje “Aiguamolls de l’Alt Empordà”**, en los términos municipales de Armentera, Castelló d’Empúries, la Escala, Palau-saverdera, Pau, Pedret i Marzà, Perlada, Roses, Sant Pere Pescador y Torroella de Fluvià. Fue publicado el día 21 de diciembre de 2017 en el DOGC núm. 5779.

Contra este acuerdo se interpuso recurso contencioso-administrativo solicitando la nulidad de pleno derecho del mismo en los términos que a continuación se expondrán, por parte de las demandantes “Camping Les Dunes S.A.” y “Associació de Càmpings de Sant Pere Pescador”.

En primer lugar, alegan supresión del trámite de evaluación ambiental del Plan especial, y para determinar si este queda sometido obligatoriamente a la referida evaluación, la Sala analiza la naturaleza, el contenido y las finalidades del mismo.

A los anteriores efectos, la apelante considera que se ha vulnerado el contenido del artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), en relación con los apartados 1º y 2º del artículo 3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, de Evaluación Ambiental de Cataluña. En virtud de los preceptos citados, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, deberán ser sometidos a evaluación ambiental. En concreto, el apartado segundo dispone que producen efectos significativos sobre el medio ambiente los planes y programas que requieran una evaluación de conformidad con la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

Así, del tenor literal del artículo 45.2 se desprende que *“las administraciones competentes tomarán las medidas apropiadas, en especial en dichos planes o instrumentos de gestión, para evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitat naturales y de los hábitat de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida*

*en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Ley”.*

Igualmente, el Plan recoge un catálogo de actuaciones incompatibles con las áreas de los hábitats.

El Tribunal considera que la apelante no sólo no acredita el incumplimiento de este extremo, sino que entiende que la Administración ha actuado de conformidad con el precepto citado en la medida en que *“se han aplicado como criterios de selección para la elaboración de las listas de hábitats y especies (artículo 29 y anexo 3) las especies del Anexo IV de la Directiva de hábitats, respecto de hábitats; el anexo I de la Directiva de hábitats si han sido incluidos en el Formulario Normalizado de Datos (FND, y que es la base de datos oficial de la Red Natura 2000 sobre el espacio); las especies del Anexo II de la Directiva hábitats si han sido incluidos en el FND; y las especies del Anexo I de la Directiva de aves si han sido incluidas en el FND, todo ello además de otros hábitats y especies incluidos en otros catálogos y listados de especies amenazadas y/o especies protegidas a escala de Cataluña y a escala local del espacio protegido”.*

De otra parte, el Tribunal deduce que el Plan especial tampoco puede encuadrarse en lo previsto en el apartado 4 del mencionado artículo 45 de la LPNB, que dispone que el Plan debe someterse a evaluación ambiental obligatoriamente cuando no tenga relación directa con la gestión del lugar o no sea necesario para la misma.

La Sala estima que el objeto del Plan especial es la ordenación del espacio protegido incluido en el PEIN, para lo que incluye un programa de actuación, y por tanto, si existe una relación directa con la gestión del lugar. La parte actora tampoco ha probado que las actuaciones derivadas del Plan especial puedan afectar a los hábitats que interesan a efectos de esta resolución.

En relación con la falta de evaluación ambiental, la actora considera vulnerados los artículos 5.1, a) y b), y 6.1 y 6.2 a), b) y c) de la [Ley 6/2009](#).

El Tribunal entiende que el Plan especial cuestionado no tiene encaje en el Plan de espacios de interés natural para el que sí es preceptiva la evaluación ambiental como consecuencia de la citada norma, ya que aquel tiene como objeto el desarrollo y delimitación del espacio protegido, y por tanto no se trata de una modificación de este que requiera evaluación ambiental.

Igualmente, el pronunciamiento indica que tampoco resulta de aplicación el artículo 6 en la medida en que el Plan especial no establece el marco para la autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, ni la parte actora prueba este extremo.

Otro de los motivos que esgrimen las demandantes para solicitar la nulidad del Plan especial es que se extralimita del ámbito objetivo, alegando incoherencia entre la realidad de los terrenos y la calificación que les da el Plan, en conexión con el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3).

En este sentido, la Sala dilucida que los espacios ZEC, ZEPa y LIC pasaron a formar parte del espacio de interés natural, *“con la consiguiente modificación de su delimitación, susceptible de delimitación definitiva y adaptación cartográfica mediante un Plan especial del artículo 5 de la Ley*

12/1985, de Espacios Naturales , con sujeción al cual se aprobó el Plan especial que es objeto de recurso” y de nuevo estima que la parte actora no presenta prueba de la divergencia entre la delimitación definitiva y la adaptación cartográfica aprobada en el Plan especial, ni entre la delimitación del espacio de interés natural tras la incorporación de la ZEPA y del LIC, cuestiones que además no fueron objeto del informe pericial realizado por el perito judicial.

La actora tampoco proporciona prueba de la discordancia entre la realidad del suelo y la clasificación del mismo. De hecho, el Tribunal valora que de la documentación citada por esta parte se deduce lo contrario, es decir, que la clasificación del suelo es coherente con la realidad del mismo.

Otro motivo de nulidad aducido por la actora es la vulneración del artículo 37 de la LPNB, que dispone que la limitación y ampliación del espacio del PEIN debe establecerse en la norma de creación del espacio natural protegido. Entiende que debía haberse establecido la zona periférica mediante una modificación de la Ley 21/1983, de 28 de octubre, de declaración de paraje natural de interés nacional y reservas integrales y botánicas de los “Aiguamolls del Empordà”.

El Tribunal deduce que la zona periférica de protección no forma parte del PEIN, cuestión que también queda reflejada en el artículo 40.1 del Plan especial objeto de la controversia, y que por tanto no lo modifica. Asimismo indica que el Plan especial tampoco modifica la delimitación del Parque Natural y de las Reservas Naturales para la creación de la zona de protección, dado que sus límites geográficos se establecen en la normativa específica, en este caso concreto: la Ley 21/1983, el Decreto 231/1985, de 5 de julio, de concreción topográfica de los límites del paraje natural de interés nacional de las reservas integrales zoológicas y botánicas del Aiguamolls de l'Empordà, y, en relación a la Reserva natural de la isla de Caramany, el Decreto 127/1987, de 12 de marzo, de declaración de reservas naturales para la protección de especies animales en peligro de desaparición en Cataluña.

Asimismo, la parte actora solicita la nulidad del Plan por arbitrariedad en la creación de la zona 6, que a su entender está injustificada, ya que no existe el peligro de crecimiento urbano expresado en la Memoria del Plan que en la medida en que el suelo está clasificado como no urbanizable, ni los terrenos situados al sur del río Fluviá nunca habían sido objeto de resolución del Parlamento de Cataluña que exigiera garantizar la conectividad biológica y paisajística, por lo que considera la potestad de planeamiento se ha ejercido de forma arbitraria.

El Tribunal determina que la figura del Plan especial está contemplada en el artículo 5.1 de la Ley 12/1985, que habilita a la Administración de la Generalitat a *“formular y tramitar planes especiales para la protección del medio natural y del paisaje de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística”* siendo la finalidad del mismo *“proteger, conservar, gestionar y, en su caso, restaurar y mejorar la diversidad genética, la riqueza y productividad de los espacios naturales de Cataluña, los cuales deberán ser compatibles con el desarrollo y utilización de los recursos naturales y ambientales, en el marco de la protección del medio y de la ordenación racional y equilibrada del territorio”*.

Esta misma norma justifica en su exposición de motivos la existencia de estos Planes para suplir las deficiencias del planeamiento urbanístico en materia de espacios naturales.

Por último, la actora defiende, como causa de nulidad del Plan especial, en concreto de la zona costera, clave 6, por falta de competencia del Departamento de Medio Ambiente para regular el suelo fuera de ámbito del PEIN, ya que considera que el referido Plan es un instrumento urbanístico de los contemplados en el artículo 67 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, cuestión esta sobre la que el Tribunal ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en el sentido de que, la figura del Plan especial no tienen encaje en el precepto aludido por la actora, sino que se trata de un Plan especial de protección del medio natural y del paisaje del artículo 5.1 de la Ley 12/1985, de Espacios Naturales Protegidos.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“(..). El primer artículo que la apelante considera infringido por omisión de evaluación ambiental es el artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, en relación con el artículo 3, apartados 1º y 2º b) de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas de medio ambiente. Con arreglo al artículo 1 de la Ley 9/2006, “serán objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta Ley, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medioambiente (...)”, y 2º, “se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías: (...) b) Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres”.

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, resultó derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, de conformidad con su Disposición derogatoria.

El artículo 45.2 de esta última Ley 42/2007, invocado por la actora, a la fecha de la aprobación del Plan especial impugnado dispone:

*“2. Igualmente las administraciones competentes tomarán las medidas apropiadas, en especial en dichos planes o instrumentos de gestión, para evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitat naturales y de los hábitat de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Ley” (...).”*

“(..). El artículo 29, de hábitats y especies de atención especial dispone: Las administraciones competentes tienen que velar por el mantenimiento en buen estado de conservación de los hábitats, la vegetación y las poblaciones de la flora y fauna silvestres propias del espacio.

En particular, los hábitats y las especies incluidas en el Anexo 3 de estas normas son objeto específico de conservación en los “Aiguamolls de l'Alt Empordà” y son de atención especial. En las áreas donde se localicen no se admiten las actividades ni las actuaciones que sean incompatibles con el mantenimiento de estos hábitats y de las poblaciones de las especies indicadas en un estado de conservación favorable.

A los efectos establecidos en el apartado anterior y aplicando el principio de precaución, tiene la consideración de incompatibles las actuaciones, infraestructuras, edificaciones,



instalaciones y actividades que, independientemente que se desarrollen dentro o fuera del espacio, y ya sea durante su ejecución o, una vez implantadas, durante su funcionamiento, comporten la destrucción o alteración significativa de su estructura, la composición biológica o de sus procesos ecológicos característicos de las áreas del espacio protegido donde se localizan los hábitats y especies del Anexo 3 o la afección directa o indirecta significativa sobre sus poblaciones.

Como es de ver, el Plan especial, en su artículo 29.3, recoge un amplio abanico de actuaciones incompatibles con las áreas de los hábitats, incluyendo tanto las afecciones directas como las indirectas cuando sean significativas, y no se aporta prueba alguna del incumplimiento del citado artículo 45.2 de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad por el Plan especial.

Es cierto que la parte actora señala especialmente vulnerado por el Plan especial el apartado 4º de dicho artículo, con arreglo al cual, *“cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar (...)”*.

Este precepto no es de aplicación al Plan especial, que, como se ha anticipado, prevé en el artículo 1, apartados 1º y 2º de sus Normas, que tiene por objetivos *“el establecimiento de los aspectos globales y estratégicos de la ordenación de este espacio protegido, incluido en el Plan de espacios de interés natural (en adelante espacio o espacio protegido y PEIN respectivamente)”*, y *“de acuerdo con el artículo 8 de las Normas del PEIN, también es objeto del Plan la delimitación definitiva del espacio “Aiguamolls de l’Alt Empordà”*.

También tiene por objeto el establecimiento de la Zona periférica, cuya finalidad, según la Memoria, es *“completar la ordenación prevista por el planeamiento urbanístico municipal y por el Plan director territorial del Empordà, precisando el tipo de iniciativas que siendo congruentes con el régimen de suelo no urbanizable, se consideren incompatibles en el entorno de los “Aiguamolls de l’Alt Empordà”, dados sus efectos negativos en relación con la conectividad ecológica”*. Por ello, el Plan especial no tiene encaje en el supuesto previsto en el artículo 45.4 de la ley 42/2007 , relativo al plan, programa o proyecto que debe someterse a evaluación ambiental, pues el precepto requiere como presupuestos de tal obligación, por una parte, que no tenga relación directa con la gestión del lugar o no sea necesario para la misma, lo que no se da en el caso que nos ocupa, toda vez que el Plan especial tiene por objeto su ordenación, recogiendo un programa de actuación, con las directrices de gestión y las acciones necesarias para la consecución de sus objetivos, y, por otra parte, no se ha presentado prueba alguna de que pueda afectar a las áreas de hábitats, resultando, por el contrario, de su normativa una amplia protección de dichos hábitats, en los términos que ya han sido expuestos anteriormente (...).

*“(...) El artículo 5.1 b) de la Ley 6/2009 , que la actora también considera infringido, se remite al artículo 6 para determinar los planes y programas que deben someterse a evaluación ambiental. De este artículo la actora entiende infringidos los apartados 2 b), 2 c), y 2 d).*

Con arreglo al apartado 1º del citado artículo 6 de la Ley 6/2009, *“los planes y programas que pueden tener efectos significativos sobre el medio ambiente quedan sometidos a evaluación ambiental si son exigidos por una disposición legal o reglamentaria por acuerdo del Gobierno”*.

De conformidad con el apartado 2º, *“se entiende que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente los planes y programas que establecen el marco para la autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental”* en los supuestos que cita a continuación, entre los que se encuentran los apartados b), c) y d) citados por la actora.

Como es de ver, el citado precepto, a fin de determinar los planes que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente, y como consecuencia de lo cual, quedan sometidos a evaluación ambiental, requiere como primer presupuesto, antes de enumerar las concretas figuras de planeamiento contempladas por el mismo, que *“establezcan el marco para la autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental”*, y la actora ni alega ni acredita que el Plan especial cuestionado establezca el marco para la autorización de tales proyectos, por lo que no puede entenderse comprendido en el supuesto del artículo 6 2 de la citada Ley, y por consiguiente en ninguno de los subapartados de dicho artículo(...).

*“(...)Es prioritario aclarar que aunque los planes de información del Plan especial den a los terrenos del camping claves de áreas urbanas, resulta obvio que el camping carece de los requerimientos exigidos en los artículos 26 y 27 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña - vigente a la fecha de la aprobación inicial del Plan especial, el 9 de marzo de 2010 -, para tener la consideración de suelo urbano, y que, por tal razón, y a falta de prueba en sentido contrario, no se le puede reconocer la condición de suelo urbano (...).”*

*“(...)También es de señalar, que al cuestionar la delimitación del PEIN - que se analiza en el fundamento siguiente -, la parte actora se remite y transcribe la concreción topográfica del Decreto 231/1985, a la altura del camping, con arreglo a la cual, el límite *“...continúa, después, a lo largo del límite de camping adyacente durante unos 250 m en dirección a la playa. Al llegar a esta, continúa por el límite oriental del camping en dirección sur, incluyendo las dunas que limitan la playa...”**

Los hábitats y la naturaleza del suelo parecen corresponder a la definición de Zona costera en el Plan especial, a falta de prueba que evidencie su incoherencia con esta calificación, o con la realidad del terreno según los planos de información señalados y los citados por la propia actora, la cual, aunque evidentemente no sea una prueba determinante, parece haberla reconocido como terreno de dunas al darle al camping, del que es titular, el nombre descriptivo de “Les Dunas” - las dunas -, coincidente con el suelo de dunas que, entre otras características, integra la Zona costera, según la definición del artículo 35, y ello aun cuando quisiera referirse al nombre de la playa, también “Les Dunas”, según los planos de información, pues en todo caso releva la existencia de tales estructuras arenosas.

La prueba de la discordancia entre la realidad del suelo y la calificación dada al mismo por el planeamiento corresponde a la parte actora, que la alega, y ésta no ha presentado prueba que la justifique, resultando, por el contrario, de los mismos documentos citados por la actora que el terreno en cuestión es arenoso y conforma dunas, lo que tampoco resulta desvirtuado por las fotografías aéreas del camping, presentadas con la demanda, en la que

pueden apreciarse sus instalaciones en un suelo de características análogas a las de la playa y la zona posterior a la misma (...)"

"(...) La cuestión de la delimitación definitiva del PEIN ya ha sido tratada en los fundamentos anteriores, debiendo añadir únicamente en relación concretamente con este motivo de recurso, que la zona periférica de protección no forma parte del PEIN, como así resulta del artículo 40.1 del Plan Especial, que bajo el título "zona periférica de protección y conexión (clave 6), define la zona, comenzando por precisar que *"comprende el ámbito del Plan especial no incluido en el espacio del PEIN "Aiguamolls de l'Alt Empordà"*, por lo que el Plan especial tampoco modifica la delimitación del PEIN.

Respecto del Parque Natural y las reservas naturales, de conformidad con el artículo 2.2, segundo párrafo, del Plan Especial, *"sus delimitaciones son las establecidas en su normativa específica: la Ley 21/1983, el Decreto 231/1985, de 5 de julio, de concreción topográfica de los límites del paraje natural de interés nacional de las reservas integrales zoológicas y botánicas del Aiguamolls de l'Empordà, y, por lo que hace a la Reserva natural de la isla de Caramany, el Decreto 127/1987, de 12 de marzo, de declaración de reservas naturales para la protección de especies animales en peligro de desaparición en Cataluña"*.

En consecuencia, el Plan especial tampoco modifica la delimitación del Parque Natural y de las Reservas Naturales para la creación de una zona de protección de esos espacios (...)"

"(...) Así, pues, no nos encontramos ante la modificación del PEIN ni ante la modificación de la declaración de Parque Natural y de Reservas Naturales de los "Aiguamolls de l'Empordà", sino, como declaró esta Sala y Sección, en sentencia núm. 212, de 27 de marzo de 2015, en el recurso número 87/2011, seguido contra el mismo Plan especial, estamos *"ante un plan especial de protección del medio natural y del paisaje del artículo 5.1 de la Ley 12/1985, de Espacios Naturales Protegidos, que atribuye su formulación y tramitación a la Generalitat de Cataluña" (...)* cuyo Gobierno, *"que puede modificar la delimitación del espacio, incluso mediante modificaciones que comporten alteraciones sustanciales, y sujetar ese nuevo espacio al régimen previsto para el PEIN -,[ ejerce] la potestad de delimitar una zona de protección periférica del espacio natural, con la finalidad de proteger ese espacio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 12/1985, con un régimen de protección distinto del PEIN, en atención a las circunstancias concurrentes, que permita el desarrollo y utilización de los recursos naturales y ambientales hasta donde ello sea posible de conformidad con el citado artículo 1 sin necesidad de imponer un nivel de protección PEIN, por no apreciarlo como necesario a tales fines"*.

La Generalitat no ha optado por una modificación de PEIN, que ha delimitado definitivamente, mediante la correspondiente adaptación cartográfica, ni por una modificación del Parque Natural y Reservas Naturales, cuyas delimitaciones ha mantenido, sino por la formulación de un plan de protección del medio natural y del paisaje, a lo que le habilita el artículo 5.1 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales (...)"

"Como se ha dicho, la figura de plan especial que se formula y aprueba es la prevista en el artículo 5-1º de la Ley 12/1985, que habilita a la Administración de la Generalitat de Cataluña a *"formular y tramitar planes especiales para la protección del medio natural y del paisaje de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística"*.

Su finalidad, de acuerdo con el artículo 1º de la citada Ley 12/1985, es la de *"proteger, conservar, gestionar y, en su caso, restaurar y mejorar la diversidad genética, la riqueza y productividad de*

*los espacios naturales de Cataluña, los cuales deberán ser compatibles con el desarrollo y utilización de los recursos naturales y ambientales, en el marco de la protección del medio y de la ordenación racional y equilibrada del territorio”.*

Se explica en la exposición de motivos de la Ley 12/1985, en relación con el planeamiento urbanístico, que: *“Dichos instrumentos de planeamiento, y de modo especial la figura del plan especial, han sido generalmente los que han ofrecido mejores posibilidades de intervención sobre los espacios naturales con las finalidades mencionadas. Puede afirmarse que la definición de un régimen de suelo adecuado es una condición imprescindible para hacer plenamente viable cualquier otra forma de protección. La vía que ofrece la legislación del suelo presenta, sin embargo, lógicamente, ciertas limitaciones, ya que resulta insuficiente para la regulación efectiva de algunas actividades, y sobre todo, para el desarrollo de una adecuada gestión de la naturaleza, que requiere un tratamiento legal propio (...)”*

*“(..)* Como es de ver, no se trata de un instrumento de planeamiento puramente urbanístico, pues tiene como objetivo la protección del medio natural y del paisaje, y la competencia para su tramitación y aprobación tampoco es la de la legislación urbanística, pues el mismo artículo 5º.1 atribuye en este caso la competencia para su formulación y tramitación a la Generalitat de Cataluña, debiéndose entender, en el contexto en el que se produce, que se le atribuye tal competencia para que ejerza las funciones que se le encomiendan en el artículo 3 con las finalidades expresadas en el artículo 1 de la citada Ley 12/1985 .

Por tanto, no nos encontramos ante un plan especial urbanístico del artículo 67.1 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, sino ante un plan especial de protección del medio natural y del paisaje del artículo 5.1 de la Ley 12/1985, de Espacios Naturales Protegidos, que atribuye su formulación y tramitación a la Generalitat de Cataluña, razón por la cual no puede prosperar la pretensión de nulidad por falta de competencia de ésta última para su aprobación (...).”

#### **Comentario de la Autora:**

La planificación del territorio es una tarea compleja, máxime cuando entran en juego intereses de naturaleza económica y ambiental, en ocasiones contrapuestos. En este sentido, nuestra legislación encomienda a diversas Administraciones la articulación de distintos instrumentos de planificación y ordenación, atendiendo al sistema competencial constitucional, a los elementos que se quieren ordenar y a los objetivos que se persiguen.


Dicho lo anterior, no es de extrañar que se solapen distintos instrumentos de ordenación y planificación que afecten a distintos ámbitos de un mismo espacio geográfico (delimitación geográfica, gestión y ordenación de recursos naturales, planeamiento urbanístico...).

La importancia de la cooperación y coordinación interadministrativa en materia de disciplina urbanística, ordenación de recursos naturales y protección ambiental es esencial, puesto que son varias las Administraciones que ostentan títulos competenciales subsumibles en la labor de planificación de un mismo territorio, pero que no recaen sobre los mismos recursos ni obedecen a los mismos objetivos.

Aunar esfuerzos para crear sinergias interadministrativas y mejorar la técnica legislativa en esta materia se torna, en el contexto actual, una necesidad prioritaria, pues no son pocos los Planes que se impugnan por entenderse que se solapan las referidas competencias



administrativas, en lugar de complementarse, y consecuentemente, la demora en la aprobación de los mismos supone, en ocasiones, perjuicios tanto para el entorno natural como para los agentes económicos que operan en la región objeto de planificación u ordenación.

Documento adjunto: 

## Comunidad de Madrid

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de julio de 2018*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de marzo de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8, Ponente: María Jesús Vegas Torres\)](#)

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** Roj: STSJ M 3807/2018 – ECLI:ES:TSJM:2018:3807

**Temas Clave:** Autorizaciones y licencias; Declaración de impacto ambiental; Evaluación de de impacto ambiental (EIA); Procedimiento administrativo

#### **Resumen:**

Un particular, al parecer vecino colindante de las parcelas donde se suceden los hechos, interpone recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Viceconsejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 3 de diciembre de 2015, que acordó no ser necesario someter un proyecto de rehabilitación de edificios y tendido eléctrico en una finca ubicada en el término municipal de Valdemorillo (Comunidad de Madrid) a ningún de los procedimientos ambientales establecidos en la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental](#), con cumplimiento de las condiciones establecidas.

Al margen de otras consideraciones analizadas en la sentencia (al parecer, en el trasfondo del pleito subyace una disputa entre propietarios colindantes -recurrente y demandado-, sobre cuestiones como el acceso a la información ambiental, etc.), el núcleo del pleito discurre sobre si una vez aprobada la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, era suficiente con el análisis caso por caso para conocer si el proyecto debía someterse a evaluación de impacto ambiental o por el contrario su sometimiento a este procedimiento ambiental resultaba obligatorio.

Pues bien, la Sala constata que a la fecha de presentación del proyecto ya estaba en vigor la Ley 21/2013 y, en consecuencia, se incumplieron los trámites ambientales (estudio de impacto ambiental). Por todo ello, y entendiendo que al dictarse el acto administrativo se había prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, acuerda la anulación de la resolución recurrida.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

“La cuestión suscitada en la demanda viene referida a si era aplicable el procedimiento de "estudio caso por caso" previsto en el artículo 5 de la Ley 21/2013 o si, por afectar el proyecto a terrenos comprendidos en el espacio Red Natura, debía haberse tramitado el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.2.b) de la citada Ley 21/2013.

[...]

Sucede que la Disposición final undécima de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, que entró en vigor el 12 de diciembre de 2014, dispuso que "sin perjuicio de su aplicación a las evaluaciones ambientales competencia de la Administración General del Estado desde el momento de su entrada en vigor, a efectos de lo dispuesto en las disposiciones derogatoria y finales séptima y novena, y de la aplicación de la presente Ley como legislación básica, las Comunidades Autónomas que dispongan de legislación propia en materia de evaluación ambiental deberán adaptarla a lo dispuesto en esta Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, momento en el que, en cualquier caso, serán aplicables los artículos de esta Ley, salvo los no básicos, a todas las Comunidades Autónomas. No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria".

Como consecuencia de ello, la Comunidad de Madrid optó por proceder a la derogación de gran parte de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, para dar entrada a la aplicación directa de la ley básica estatal, estableciendo en la disposición Transitoria Primera.<sup>1</sup> de la Ley 14/2014 de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en tanto que se apruebe una nueva legislación autonómica en materia de evaluación ambiental en desarrollo de la normativa básica estatal, se aplicará la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en los términos previstos en esta disposición, y lo dispuesto en el Título IV, los artículos 49, 50 y 72, la disposición adicional séptima y el Anexo Quinto, de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

Pues bien, la Disposición Transitoria Primera de la Ley 21/2013 estableció su aplicación a todos los planes, programas y proyectos cuya evaluación ambiental estratégica o evaluación de impacto ambiental se inicie a partir del día de la entrada en vigor de la misma".

"Dicho lo anterior, habiéndose presentado por promotor el Proyecto definitivo el 11 de diciembre de 2014, resulta evidente que la tramitación del procedimiento del estudio caso por caso se inició bajo la vigencia de la Ley 21/2013, por lo que, de acuerdo con lo previsto en su Disposición Transitoria Primera, el procedimiento o a seguir debió ser el previsto en esta Ley.

Y llegados a este punto y en orden a resolver si estamos o no ante una causa de nulidad de pleno derecho debemos recordar que en lo que atañe al motivo de nulidad denunciado, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido especialmente restrictiva en cuanto a su tratamiento, al señalar que la consistencia de los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad deben ser de tal magnitud que "es preciso que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites y resulta necesario ponderar en cada caso las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado, y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido ( SSTS de 17 de octubre de 1991 y 31 de mayo de 2000).


En tal sentido se ha señalado que para que se dé el motivo de nulidad consistente en haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente

establecido para ello, no basta que se haya incurrido en la omisión de un trámite del procedimiento, por esencial y trascendental que sea, sino que es necesario que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que se produce en dos supuestos, esto es, cuando se prescinde de todo trámite, es decir, se produce el acto sin la instrucción previa de procedimiento alguno y cuando se haya seguido un procedimiento legalmente previsto para un objeto distinto.

Pues bien, a la vista de jurisprudencia expuesta entendemos que en el caso examinado si concurre el motivo de nulidad denunciado puesto que el hecho de no haberse tramitado el procedimiento previsto en la ley 21/2013 tiene especial relevancia si tenemos en cuenta que la citada la Ley establece un nuevo régimen legal, de carácter mayoritariamente básico, por cuanto impone a los órganos sustantivos la obligación de participar desde su iniciación, en los procedimientos ambientales, además de otorgarles la facultades de seguimiento de las declaraciones de impacto ambiental y la potestad sancionadora”.

**Comentario del Autor:**

El caso analizado se aproxima a los supuestos de “transición” antes y después de la entrada en vigor de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Además, destaca en la sentencia el análisis efectuado en el Fundamento de Derecho noveno concerniente a los efectos anulatorios que se derivan de haber prescindido de los requisitos de tramitación administrativa impuestos en esta normativa ambiental.

**Documento adjunto:** 



*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de julio de 2018*

**[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de marzo de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: José Arturo Fernández García\)](#)**

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** Roj: STSJ M 3382/2018 – ECLI:ES:TSJM:2018:3382

**Temas Clave:** Evaluación ambiental estratégica; Instrumentos de planificación; Planeamiento urbanístico; Procedimiento administrativo; Suelos; Urbanismo

**Resumen:**

Por la Comunidad de Madrid se interpone recurso contencioso-administrativo contra el Decreto del Alcalde del Ayuntamiento de Aranjuez de 5 de abril de 2011 a través del cual se da por aprobado por silencio administrativo de forma definitiva la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Aranjuez (Madrid), con ordenación pormenorizada, en el ámbito del sector de "Las Cabezadas", y que se publica en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 4 de febrero de 2017.

El principal motivo del recurso radica en que en la tramitación del expediente existía un Informe emitido por la administración autonómica a través del cual se requería al propio Ayuntamiento promotor de la modificación urbanística a fin de que subsanase el expediente. El no cumplimiento por parte del municipio de este requerimiento derivaría, a juicio de la recurrente y en aplicación de la legislación urbanística, la imposibilidad de que el expediente fuese aprobado por silencio administrativo.

En concreto, el Informe autonómico al que se hace referencia, es el denominado "Informe de análisis ambiental" regulado en el artículo 20 de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid -en su redacción dada antes de la entrada en vigor de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#)-. Y es que, de conformidad con el apartado 7 de este artículo 20, el «informe de Análisis Ambiental favorable será un requisito previo e indispensable para la aprobación del plan o programa y su contenido será vinculante por lo que las condiciones contenidas en dicho informe deberán incluirse expresamente en el plan o programa antes de su aprobación».

De este modo, y una vez constatadas por la Sala las aseveraciones efectuadas por la Comunidad de Madrid concernientes a que el Ayuntamiento promotor de la modificación urbanística no había subsanado el instrumento, lo que impediría su aprobación por silencio, acuerda su anulación.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“Al igual que ocurrió en la mencionada sentencia de esta Sección de 6 de marzo de 2018, en el presente recurso también se trata, a la vista de la doctrina expuesta en el anterior

fundamento, si cabe aprobarse definitivamente por silencio administrativo, una vez transcurridos los plazos legalmente establecidos para dicha aprobación por parte de la Administración autonómica, un instrumento de planeamiento iniciado de oficio por la administración municipal, que lo aprueba inicial y provisionalmente, cuando existe un informe medioambiental desfavorable.

La Administración autonómica alega, tal como arriba se adelantó, que la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial, de conformidad con lo previsto por el art. 62 de la Ley 9/2001, requirió de forma expresa al Ayuntamiento mediante la resolución de 1 de marzo de 2011, notificada el 7 de marzo de 2011 al Ayuntamiento de Aranjuez, con devolución del expediente de la Modificación Puntual del Plan General, con ordenación detallada en el Sector Las Cabezas, que subsanase las deficiencias de contenido sustantivo observadas en el expediente, considerando (i) que el expediente se encuentra incompleto al faltar el Informe favorable de Análisis Ambiental, y (ii) que las deficiencias a subsanar consisten en el respeto de los suelos protegidos. Tal requerimiento de subsanación se produjo antes del transcurso del plazo de 4 meses fijado por el art. 63 de la Ley 9/2001.

En cumplimiento del requerimiento, el ayuntamiento presentó el expediente, mediante decreto del Alcalde del Ayuntamiento de Aranjuez de 24 de febrero de 2011, que tuvo entrada en el registro de la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial esa misma fecha. El requerimiento de subsanación se adoptó el 1 de marzo de 2011, siendo notificado al Ayuntamiento el 7 de marzo de 2011. Es decir, transcurridos apenas 15 días.

El Ayuntamiento de Aranjuez opone que instó la aprobación definitiva con fecha 27/07/2010, remitiendo a la demandante mejora de remisión de expediente y volviendo a remitir el expediente mejorando el requerimiento, enviando una documentación que por error no se remitió, dándolo por completo y por reiterada la solicitud de aprobación definitiva, en fecha 5/08/2010, con entrada en la Comunidad de Madrid el 10-08-2010. Entre esta actuación municipal y el requerimiento de aprobación definitiva, no hubo actuación alguna por la Comunidad de Madrid, y la mejora de la solicitud o requerimiento se hizo por iniciativa exclusivamente municipal. Por otro lado, con fecha 26/01/2011 tuvo entrada la resolución de la Comunidad de Madrid por la que procedió a la devolución del expediente y requerimiento de subsanación del expediente que consideraba completo, en contestación al requerimiento municipal. Por tanto, desde el 5/08/2010 hasta el 26/01/2011 se sobrepasó el plazo de 4 meses de los que dispone la Comunidad de Madrid, por lo que la devolución del expediente y el requerimiento de subsanación del mismo por considerarlo incompleto es extemporánea.

La conclusión a que se llegó en el anterior fundamento de derecho es que, para concluir como aprobado definitivamente por silencio administrativo un instrumento de planeamiento urbanístico, es requisito previo valorar que efectivamente concurren todos los requisitos formales determinantes de esa declaración. Su traslación al presente caso supone examinar si el expediente enviado por el ayuntamiento a la comunidad para su aprobación definitiva, reunía todos los requisitos legales y por tanto estaba completo para tomar esa decisión, y sólo en ese caso, si no se hacía en el plazo legal, se entendería aprobado por silencio administrativo.

El nudo litigioso se centra en la influencia de la existencia de un informe medioambiental desfavorable en el momento en que se dicta decreto de la alcaldía dando por aprobada definitivamente por silencio administrativo la modificación puntual”.

“La Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial, mediante Resolución de 18 de enero de 2011, devolvió el expediente al Ayuntamiento (con entrada en el registro del Ayuntamiento el 26 de enero de 2011), en base al informe varias veces referido de la Dirección General de Evaluación Ambiental, de fecha 27 de julio de 2009, en el que, se insiste, se contenía de nuevo las prescripciones ambientales que se destacaron en el Informe de Análisis Ambiental relativas a protección del medio natural, protección de otros elementos naturales, zonas inundables y protección de los recursos hídricos y las infraestructuras hidráulicas.

Por el ayuntamiento no se hace mención alguna respecto al cumplimiento o subsanación del resto de las consideraciones señaladas en el informe de Análisis Ambiental de fecha 5 de marzo de 2008, como volvió a suceder con la posterior resolución de 1 de marzo de 2011, notificada el 7 de marzo de 2011, que devolvió por segunda vez el expediente de Modificación Puntual del PGOU, indicando que dicho expediente estaba incompleto en tanto adolecía del preceptivo y vinculante Informe de Análisis Ambiental de carácter favorable (fs. 1275 y 1276).

La carencia de un informe de esa naturaleza no puede en ningún caso apoyar que el expediente remitido por el consistorio fuera legalmente completo a fin de que se pudiera resolver sobre su aprobación o no con carácter definitivo, ni que la mera aprobación provisional determinara, transcurridos los plazos fijados en el artículo 63 de la LSM (en este caso 4 meses de los apartados 1 y 2), su aprobación definitiva por silencio, pues la única respuesta legal a la remisión era la devolución para que fuera completado el expediente en los términos reseñados. El hecho de que la competencia para la emisión de esos informes corresponda legalmente a la Comunidad Autónoma, no justifica la actuación del ayuntamiento demandado, pues la legislación aplicable expuesta es clara y no admite lugar a dudas.


Esta conclusión no se desvirtúa por la clasificación del suelo establecida en el plan general. Los citados informes desfavorables exclusivamente afectan a la modificación puntual en el sentido de que sus efectos se han de definir y resolver conforme a las medidas que dichos informes imponen por mor de la ley y que en este caso la administración municipal no las ha trasladado a la aprobación provisional.

En definitiva, con estimación del recurso, se declara la nulidad del decreto de 5 de abril de 2011, del Alcalde del Ayuntamiento de Aranjuez (Madrid) que da por aprobado definitivamente por silencio administrativo la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Aranjuez (Madrid), con ordenación pormenorizada, en el ámbito del sector de "Las Cabezas", publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCAM) de 4 de febrero de 2017”.

#### **Comentario del Autor:**

Interesante sentencia en la que se deja bien a las claras el lugar que ocupan los trámites procedimentales y materiales de carácter ambiental dentro de la tramitación de un

instrumento de planeamiento urbanístico. Así, y aunque la legislación autonómica de aplicación haya podido quedar algo desfasada en cuanto a que no estaba aprobada la legislación básica estatal de 2013 (Ley 21/2013) en lo relativo a la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, lo cierto es que el planificador municipal no puede abstraerse en ningún momento de las conclusiones del órgano ambiental (autonómico) de cara a elaborar y aprobar sus instrumentos urbanísticos.

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de julio de 2018*

**[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 3 de abril de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: José Daniel Sanz Heredero\)](#)**

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** Roj: STSJ M 4139/2018 – ECLI:ES:TSJM:2018:4139

**Temas Clave:** Autorizaciones y licencias; Planeamiento urbanístico; Régimen de fuera de ordenación; Suelos; Urbanismo; Usos en suelo no urbanizable

**Resumen:**

Por la entidad FEDERACIÓN ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID se interpone recurso contencioso-administrativo contra (entre otros actos administrativos) el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Madrid, de fecha 12 de noviembre de 2013, por el que se otorga la calificación urbanística solicitada para la implantación de la actividad de celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad en edificación existente, en una finca ubicada en Madrid de 25.832 m<sup>2</sup>.

Antes de entrar al fondo del asunto, resulta necesario efectuar dos aclaraciones que permitan conocer toda la extensión del asunto:

(i) La primera dedicada a la definición de “calificación urbanística”, pues no es una denominación común en todas las legislaciones urbanísticas autonómicas. Así, en lo que se refiere a la legislación de suelo de la Comunidad de Madrid, este concepto hace referencia al acto administrativo que completa el régimen urbanístico definido por el planeamiento general y, en su caso, los planes de desarrollo, a través del cual se autoriza un proyecto de edificación o uso en suelo no urbanizable -artículo 147 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid-. Es decir, y esto sí que es común a todas las legislaciones autonómicas, la autorización especial concedida para la implantación de usos y actividades en suelo no urbanizable. Usos y actividades en principio ajenos a la naturaleza rural de esta clase de suelo.

(ii) La segunda aclaración se refiere a que, en la solicitud de la mercantil a fin de que se le concediese la calificación urbanística para la implantación de la actividad de celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad en la edificación existente, resultaba que tal edificación no había sido construida (al menos en su totalidad) amparada por licencia urbanística que legitimase desde el punto de vista jurídico su existencia. Esto es, se trataba de una edificación ilegal. Y aunque, por el transcurso de varias décadas desde su construcción sin título habilitante, no se permitiría su demolición o la imposición de sanciones, lo cierto es que le resultaba de aplicación a la edificación existente el régimen de fuera de ordenación. Régimen que limita sobremanera las posibilidades de efectuar obras de reforma o ampliación, de conformidad con la constante jurisprudencia de nuestros tribunales al respecto.

Volviendo ya al tema que nos ocupa, algunas de las alegaciones efectuadas por la entidad ecologista recurrente se centran en cuestiones como la referida a que el órgano que aprobó la calificación urbanística no era el competente para ello, o que se había producido una indebida fragmentación de las actividades objeto de calificación. Ambos motivos son desestimados por la Sala, sin que a nuestros efectos merezca la pena detenernos más en ellos.

Me centro en la alegación concerniente a que el acto impugnado (la calificación urbanística que autorizaría los usos en suelo no urbanizable) estaría legitimando usos en edificaciones no amparadas en licencia urbanística alguna (tal y como ya he hecho referencia más arriba). Al respecto, la Sala a través de los informes periciales obrantes, constata que efectivamente en la solicitud que iniciaba el procedimiento de calificación urbanística, la edificación existente no estaría amparada en su configuración actual por licencia urbanística previa, por lo que en la aplicación del régimen de fuera de ordenación, sería imposible el otorgamiento de dicha calificación urbanística. Por ello, la Sala anula la calificación urbanística otorgada.

Y ello pese a la consideración de “usos permitidos y autorizables que favorecen el desarrollo rural sostenible” respecto de la implantación de los usos vinculados a la celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad en edificaciones existentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“El siguiente motivo de impugnación se refiere a que el acto impugnado viene a legitimar usos en edificaciones no amparadas en licencia urbanística alguna, poniendo de relieve las inexactitudes del proyecto que sirve de base a la solicitud e indefinición del acuerdo que otorga la calificación.

Al respecto la demandante argumenta que, según se desprende de los informes sectoriales del expediente administrativo así como de la memoria del "Anteproyecto para implantación de Actividad para obtención de Calificación Urbanística en edificio existente", la "edificación existente" es la amparada por la licencia de 1965. Ahora bien, la edificación actualmente existente, sin embargo, añade, no se corresponde con la autorizada en 1965. Por otra parte, pone de manifiesto la existencia de errores en relación con la presencia del denominado Oficio 3, la presencia de aceras que no existen, la presencia de un patio interior que no es tal puesto que se trata de un volumen delimitado por una carpa que no existe para la presente calificación y el Oficio 3 que también ha quedado excluido.

[...]

Dados los términos en que aparece planteado el motivo de impugnación y la contestación al mismo por parte de las demandadas, la primera cuestión a resolver versa sobre si la "edificación existente" contemplada en el Acuerdo de otorgamiento de la calificación urbanística que nos ocupa (que, según el Acuerdo impugnado, aparece representada en el Plano A-02 del Anteproyecto de 2013) se encuentra o no amparada por la correspondiente licencia urbanística.

Pues bien, tanto del informe pericial aportado por la recurrente con su escrito de demanda, como del elaborado a instancia de esta Sala (Providencia de 17 de abril de 2017) por técnicos de del Ayuntamiento de Madrid, ha quedado plenamente acreditado que la edificación actualmente existente en la finca "La Muñoza" no se corresponde con la autorizada en la licencia otorgada en 1965. En efecto, la edificación actual tiene una planta en lugar de las dos contempladas en la licencia y, además, la superficie de dicha planta (685 m<sup>2</sup> -habría que quitar los 73,10 m<sup>2</sup> del denominado Oficio 3) está muy alejada de los 308,63 m<sup>2</sup> de la planta baja contemplada en la licencia de 1965.

Por tanto, en contra de lo que se afirma en la Memoria del proyecto presentada por la solicitante y lo que se hace constar en los diversos informes sectoriales emitidos, ha quedado sobradamente acreditado que la edificación actualmente existente en la finca "La Muñoza" no está amparada por licencia urbanística alguna. Sabido es que el hecho de que el transcurso del plazo legal impida toda reacción que persiga la desaparición de las obras no legitimadas por título administrativo suficiente, solo significa por sí mismo la aceptación por la Ley de la permanencia de dichas obras. En modo alguno cabe de ello deducir o extraer de tal hecho, además, la consecuencia de la legalización ex lege de las obras. Las obras así llevadas a cabo seguirán siendo ilegales por disconformes con la ordenación urbanística aplicable. De admitirse la "sanación" de la ilegalidad por el mero transcurso del tiempo se estaría admitiendo la adquisición de facultades urbanísticas contra norma, lo que choca frontalmente con la doctrina jurisprudencial de que "no se podían adquirir licencias por silencio administrativo en contra de la ordenación territorial o urbanística..." (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009).

[...]

En definitiva, la consecuencia jurídica derivada de la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística no es otra que la de reconocer al propietario de la obra la facultad de mantenimiento de la situación creada, esto es la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando, siempre que este uso no se oponga al permitido por el Plan para la zona de que se trata, como expresamente se dice en la Sentencia citada de 29 de junio de 2001. Por el contrario, no sería admisible el uso contrario al Plan en una edificación ilegal dado que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2000, dicho uso no puede adquirirse por prescripción, aunque haya caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Por lo tanto, el único uso que se permite en este tipo de edificaciones es el que resulte permitido por el Plan para la zona de que se trate.

Y ya en relación con las obras que se permite en este singular régimen de fuera de ordenación, la doctrina jurisprudencial ha precisado que en las edificaciones sometidas a dicho régimen no resultan posibles obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, ni siquiera aunque vengan exigidas por las disposiciones aplicables a la actividad en que ellas se ejerza (STS de 29 de abril de 2002, rec. 4065/1998). Ello impide autorizar una renovación, aunque sea interna, del edificio (SSTS de 8 de junio de 1998 -rec. 6387/1992 - y 21 de mayo de 1999 -rec. 3346/1993) o de las vías de acceso al mismo, cuya modernidad incrementaría el valor de expropiación (STS 27 de marzo de 2003), pero sí es posible realizar obras fundadas en la

seguridad de los usuarios del inmueble, por ejemplo, mejora de los sistemas de protección contra incendios (STS 11 de diciembre de 1998, rec. 8402/1992), ampliación de la anchura de la escalera de evacuación de un café bar (cfr. STS 23 de marzo de 1999, rec. 1294/1993), etc.

[...]

Llegados a este punto, la siguiente cuestión a resolver es la referida a si el artículo 9 de la Ley 8/2012, al posibilitar la autorización de determinados usos en "edificación existente" requiere o no que dicha edificación esté amparada en la correspondiente licencia urbanística. Dicho de otro modo, debe determinarse si el citado artículo 9 posibilita la inaplicación del régimen asimilable al de fuera de ordenación que, en principio, resultaría aplicable a todas aquellas edificaciones resultantes de infracciones urbanísticas prescritas, llevadas a cabo en suelo no urbanizable con cualquier protección o en suelo urbanizable no sectorizado.


A juicio de la Sala, la respuesta debe ser negativa. Ciertamente nada hay en el citado artículo 9, ni en el Preámbulo de la citada Ley 8/2012, que pueda hacer pensar que ha sido intención del legislador autonómico legalizar aquellas edificaciones que, llevadas a cabo en suelo no urbanizable con cualquier protección o en suelo urbanizable no sectorizado, resultan ser contrarias al ordenamiento jurídico.

La hipotética legalización o, en su caso, inaplicación del régimen singular de fuera de ordenación, supondría premiar a quien edificó sin licencia o contraviniendo las determinaciones de la misma frente a aquel ciudadano que, cumpliendo los términos de la licencia, acomodó la edificación a sus determinaciones”.

#### **Comentario del Autor:**

Interesante el supuesto que se nos plantea en la sentencia objeto de análisis, que entrelaza dos institutos urbanísticos de cierta tradición en nuestro ordenamiento jurídico. Por un lado el régimen de fuera de ordenación cuando proviene de obras (o actividades y usos) ilegales, y por el otro, el de la autorización excepcional para la construcción de edificaciones o la implantación de usos y actividades en suelo no urbanizable.

Con matices (pues estamos hablando de un supuesto en el que se parte de la necesidad de una “edificación existente” para otorgar la autorización), de lo que nos advierte la sentencia examinada es la imposibilidad de que a través de estas autorizaciones excepcionales en suelo no urbanizable (en la Comunidad de Madrid y otras, “calificación urbanística”) puedan legalizarse edificaciones en origen no amparadas por título habilitante y a las cuales, por esta circunstancia, se les aplica el régimen de fuera de ordenación.

**Documento adjunto:** 



*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de julio de 2018*

**[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de abril de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Juan Francisco López de Hontanar Sánchez\)](#)**

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** Roj: STSJ M 4085/2018 – ECLI:ES:TSJM:2018:4085

**Temas Clave:** Autorizaciones y licencias; Ayuntamientos; Competencias; Libertad de establecimiento

**Resumen:**

Se interpone recurso contencioso-administrativo por la Comunidad de Madrid contra la Ordenanza de Actividades Sujetas a Declaración Responsable y Comunicación Previa del Ayuntamiento del Real Sitio de San Fernando de Henares (aprobada por el Pleno de este ayuntamiento el 18 de febrero de 2016). Más en concreto se impugnan los artículos 1 y 3, así como los Anexos I y II de esta normativa municipal.

Comienza la Sala analizando la impugnación del artículo 1. En seguimiento de la normativa estatal y autonómica, en este precepto se define el objeto de la Ordenanza, concerniente a establecer la regulación del régimen jurídico aplicable a los procedimientos de intervención a través de declaración responsable y comunicación previa exigidas para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales minoristas y otros servicios incluidos en el anexo de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, y en la Ley 2/2012, de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid. En resumen, la Ordenanza regula la inexigencia, con excepciones, de licencia para los establecimientos comerciales dedicados a actividades minoristas, cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados, y su sustitución por dicha declaración responsable o comunicación previa.

En este artículo además se suprime la obligatoriedad de solicitud de licencias de ámbito municipal vinculadas con las instalaciones de redes públicas de comunicaciones electrónicas y los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas, aunque, con carácter voluntario, se posibilita la solicitud de licencia.

Es precisamente este último inciso, el concerniente a la posibilidad de solicitar la licencia voluntariamente (aun no estando obligado a ello), lo que se recurre de este primer precepto. Pues bien, la Sala entiende que, no existiendo prohibición al respecto en la legislación estatal o autonómica, el municipio puede regular la petición voluntaria de licencia.

En segundo lugar, la Sala analiza la impugnación del artículo 3, que regula el régimen de exclusiones, esto es, aquellas actividades que deben seguir obteniendo la previa licencia (por ejemplo, para el ejercicio de actividades minoristas que demanden la realización de obras que tengan impacto en edificios del patrimonio histórico-artístico), y correlativamente el

Anexo II, el cual concreta este régimen de excepciones por razón de actividades con afección al orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente.

Al respecto, se achaca que el Ayuntamiento, careciendo de capacidad para ello, se ha extralimitado al limitar las actividades sujetas a declaración responsable. En este caso, la Sala se ve obligada a efectuar una comparativa entre la regulación estatal (Ley 12/2012) y la autonómica (Ley 2/2012). En cualquier caso, constata que algunas de las excepciones contenidas en la Ordenanza carecerían de cobertura legal, por lo que procede a la anulación parcial tanto del artículo 3 como del Anexo II. Por el contrario, sobre el Anexo I la Sala no anula ningún apartado, al entender que la impugnación de este anexo es meramente instrumental, y considerando además que la fundamentación del recurso en este aspecto es inconcreta.

Téngase en cuenta, por último, que en la misma fecha, la misma Sala y sección ha dictado [sentencia](#) sobre la misma Ordenanza. Sentencia esta en la que precisamente se sustenta jurídicamente el pronunciamiento analizado aquí.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

“Las cuestiones objeto del presente recurso contencioso-administrativo han sido tratadas en la sentencia dictada en esta fecha en el Procedimiento Ordinario número 499/2016 deliberado conjuntamente con el presente procedimiento y la que procede remitirse:

Respecto del artículo 1º en dicha sentencia se señala que «La recurrente aduce que en el apartado 2 del precepto indicado, tras aludir a que se suprime la obligatoriedad de solicitud de licencias de ámbito municipal, añade al final que con carácter voluntario se podrá solicitar licencia. Considera que la posibilidad de solicitar licencia de manera voluntaria choca frontalmente con la Ley nacional 12/2012 y la Ley autonómica 2/2012 que consagran el principio de inexigibilidad de licencia, sin que sea admisible amparar en la vinculación negativa el acogimiento potestativo al régimen de licencia en el caso de actividades sometidas al régimen de declaración responsable o comunicación previa.

Por su parte, el Ayuntamiento se opone a esta impugnación señalando que el artículo 1.2 de la Ordenanza es ajustado a derecho conforme al principio de vinculación negativa.

El motivo de impugnación no puede acogerse.

Ciertamente la exposición de motivos de la Ley estatal 12/2012 avanza la intención del legislador de eliminar la autorización o licencia municipal previa en determinados supuestos contemplados en su ámbito de aplicación, sustituyéndose por un régimen de control ex post basado en una declaración responsable, con el objetivo de contribuir a la dinamización de la actividad en beneficio del crecimiento económico y del empleo y, adicionalmente, facilitar la gestión administrativa y la eliminación de cargas. De este modo la citada Ley, en su artículo 4, bajo el epígrafe declaración responsable o comunicación previa, dispone que "Las licencias

previas que, de acuerdo con los artículos anteriores, no puedan ser exigidas, serán sustituidas por declaraciones responsables, o bien por comunicaciones previas, de

conformidad con lo establecido en el artículo 71.bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativas al cumplimiento de las previsiones legales establecidas en la normativa vigente".

[...]

Ahora bien, en ningún precepto de dichas leyes se prohíbe que las Entidades Locales permitan que dentro de las actividades incluidas en sus respectivos ámbitos de aplicación los interesados puedan voluntariamente solicitar licencia previa en vez de presentar declaración responsable o comunicación previa. Debemos en este punto traer a colación lo resuelto por el Tribunal Supremo en sentencia de su Sala 3ª de 24 de junio de 2014, recurso de casación 2.500/2012, en la que dijo:

[...]

Es decir, el legislador autonómico y para el sector específico de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, contempla la posibilidad de elección potestativa por los interesados de presentar declaración responsable o licencia previa, por lo que no apreciamos obstáculo legal alguno para que esa posibilidad de elección se aplique a todas las actividades incluidas dentro de los ámbitos de aplicación de las Leyes 2/2012 y 12/2012. Por ello este primer motivo de la demanda debe ser desestimado».

Por idénticas razones debe desestimarse el motivo de impugnación alegado por el Letrado de la Comunidad de Madrid, frente a dicho artículo 1º».

“Ello significa que las excepciones descritas en esos dos apartados y para las actividades dentro del ámbito de aplicación de la Ley 2/2012, carecen de cobertura legal y al no distinguir la Ordenanza impugnada, para incluir las excepciones citadas, cada uno de los respectivos ámbitos de aplicación de las Leyes de cobertura 2/2012 y 12/2012, el motivo de impugnación debe ser estimado, sin que podamos determinar cómo debería quedar redactado el precepto, en sustitución del ahora declarado nulo, pues lo prohíbe el artículo 71.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.


#### **Comentario del Autor:**

La Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, tenía por objeto la eliminación de cargas y restricciones administrativas existentes que afectasen al inicio y ejercicio de la actividad comercial, en particular, mediante la supresión de las licencias de ámbito municipal vinculadas con los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas -artículo 1-. De esta manera, con carácter general, se liberaba de solicitar licencia o autorización a los establecimientos comerciales dedicados a actividades minoristas, cuya superficie útil de exposición y venta al público no fuese superior a 300 metros cuadrados. Todo ello en el contexto de la Directiva 2006/123/CE, más conocida como Directiva de Servicios, y de la legislación española (estatal y autonómica) de trasposición.

Téngase en cuenta que, también con carácter general, el otorgamiento de este tipo de licencias era competencia municipal, y no han sido pocos los ayuntamientos de nuestra

geografía que han aprobado Ordenanzas similares a la estudiada en esta sentencia, a fin de aclarar y ordenar las declaraciones responsables y el régimen de comunicaciones previas que han sustituido a la licencia municipal.

Tales normativas municipales chocan, en ocasiones, con la legislación básica estatal y con las normativas de desarrollo que en su caso hayan podido dictar las Comunidades Autónomas. Es un ejemplo en que las tres administraciones territoriales (estatal, autonómica y local) comparten competencias en materia medioambiental, y de las “tensiones jurídicas” que se derivan de esta circunstancia. La sentencia examinada es una buena muestra de ello.

**Documento adjunto:** 

## País Vasco

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de julio de 2018*

### [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco de 12 de febrero de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ángel Ruiz Ruiz\)](#)

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** Roj: STSJ PV 896/2018 – ECLI:ES:TSJPV:2018:896

**Temas Clave:** Instrumentos de planificación; Planeamiento urbanístico; Suelos; Urbanismo

#### **Resumen:**

Una asociación recurre la Orden Foral 3444/2015, de 4 de mayo, del Diputado Foral de Presidencia de la Diputación Foral de Bizkaia, a través de la cual se aprobaba el Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Lezama.

Son varios los motivos que sustentan las pretensiones anulatorias del recurso contencioso-administrativo, y me voy a centrar a continuación en los que se consideran más importantes a los efectos de la materia jurídico ambiental. Así:

-Se aduce que el plan general no se ha sometido a procedimiento de evaluación ambiental estratégica -se analiza en el Fundamento de Derecho sexto-. Tras el análisis del expediente administrativo y de la normativa autonómica dictada al respecto, la Sala concluye que no se ha producido infracción alguna al respecto.

-Omisión del Informe previsto en el artículo 26.2 de la entonces vigente Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

En esta ocasión, la Sala constata que efectivamente este Informe sectorial preceptivo y vinculante no ha sido incorporado al expediente de aprobación del planeamiento urbanístico impugnado. Por todo ello, y en aplicación de la doctrina jurisprudencial que cita, se determina la nulidad de pleno derecho del plan, significando que este defecto no es susceptible de convalidación a posteriori.

-Omisión del procedimiento de tramitación del proyecto sobre suelos de alto valor agrológico, previsto en el artículo 97 bis de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo de País Vasco y en el artículo 16 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria de País Vasco.

Téngase en cuenta que el citado artículo 97.bis indica que «cualquier proyecto o actuación administrativa prevista en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre suelos de alto valor agrológico, así definidos conforme a lo establecido en el marco de referencia vigente en cada momento para la ordenación del espacio rural vasco, exigirá la emisión de informe

por el órgano foral competente en materia agraria. A la vista de éste, la Comisión de Ordenación del Territorio emitirá informe final que será vinculante para las figuras de planeamiento urbanístico». Y en similares términos se pronuncia el artículo 16.2 de la mencionada Ley 17/2008.

Pues bien, la recurrente arguye que tal Informe no se ha emitido, constatando tal circunstancia la Sala, y estimando también el recurso por este motivo.

-Infracción del procedimiento establecido en el artículo 17.1.d) (y otros concordantes) de la entonces vigente Ley 1/2005, de 4 de febrero, de prevención y corrección de la contaminación de País Vasco, y en cuya virtud, «corresponderá al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma declarar la calidad del suelo de acuerdo con el procedimiento que se regula en este título, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: d) Cambio de calificación de un suelo que soporte o haya soportado una actividad o instalación potencialmente contaminante».

Así, el recurrente aduce que el Plan General impugnado recalificaba suelos que soportaban o habían soportado actividades e instalaciones identificadas como potencialmente contaminantes del suelo, sin que se obtuviese propiamente una declaración sobre la calidad del suelo, tal y como se exige.

La Sala constata que efectivamente no se ha obtenido esta declaración sobre la calidad del suelo, al menos en todos los ámbitos afectados por el Plan.

En definitiva, por razón de estos y otros motivos analizados en la sentencia que se escapan de nuestro objetivo medioambiental, la Sala acaba estimando el recurso contencioso-administrativo, declarando nulo de pleno derecho la Orden Foral que aprobaba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Lezama.

#### **Destacamos los siguientes extractos:**

“A continuación entraremos en la respuesta al tercero de los motivos de la demanda, que incide en lo que se considera defectuosa tramitación seguida para formular el Plan General de Ordenación Urbana de Lezama, soportado en la omisión de informes sectoriales, trámites y datos urbanísticos esenciales, que para la demanda afecta al derecho de participación que, como recogíamos, desarrolla en seis submotivos.

Con el primer submotivo se defiende que concurre omisión del informe previsto en el art. 26.2 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, cuya trascendencia anulatoria, se dice, ha sido ratificada por STS de 16 de mayo de 2016, recaída en el recurso 635/2015, insistiendo en infracción del citado art. 26.2, actual art. 35.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

[...]

Aquí solo cabe recuperar la conclusión que ratifica, cuando reiteró que la omisión en el curso del procedimiento de elaboración de los planes del informe, preceptivo y vinculante, a resultas de su configuración legal, determina la nulidad de pleno derecho de tales planes, defecto que no es susceptible de convalidación a posteriori.

Conclusión que la Sala debe asumir en este momento, mientras no se cambie la doctrina jurisprudencial en relación con la incidencia de los defectos, como el que analizamos, en la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, en concreto de los planes generales.

Ámbito en el que, en su caso, incidirán los recursos de casación que hemos dejado referidos, admitidos a trámite, los números 710/2017 y 1605/2017, ambos en relación con el Plan General de Ordenación Urbana de Laredo y sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, sin perjuicio de la peculiaridad de que los pronunciamientos recaerán sobre la normativa recogida en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, en relación con el contenido de su art. 35.2, sin desconocer la estrecha vinculación, que no identidad, con la previsión que con carácter previo recogía la Ley 32/2003 en su art. 26.2, que es el precepto aplicable en este supuesto.

Por todo ello, en este ámbito solo queda acoger el motivo impugnatorio recogido en la demanda entre los de carácter preferente, para concluir en la nulidad pretendida”.

“Tras ello pasamos al segundo submotivo del motivo tercero de la demanda, con el que se defiende la omisión del procedimiento de tramitación del proyecto sobre suelos de alto valor agrológico, previsto en el art. 97 bis de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo.

Dicho precepto fue introducido por la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, precepto del tenor que sigue [- se identificó como punto 1, pero solo tiene un apartado, sin punto 2 -]:

< < Artículo 97 bis. Tramitación de proyectos sobre suelos de alto valor agrológico.

Cualquier proyecto o actuación administrativa prevista en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre suelos de alto valor agrológico, así definidos conforme a lo establecido en el marco de referencia vigente en cada momento para la ordenación del espacio rural vasco, exigirá la emisión de informe por el órgano foral competente en materia agraria. A la vista de éste, la Comisión de Ordenación del Territorio emitirá informe final que será vinculante para las figuras de planeamiento urbanístico > >.

La citada Disposición Final Segunda de la Ley 17/2008, en su punto 2 añadió una nueva letra d) al apartado 2 de la disposición adicional primera [- referida a la COTPV-] de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, del tenor que sigue:

< < d) Informar con carácter vinculante cualquier proyecto o actuación administrativa sobre suelos de alto valor agrológico previstos en el artículo 97 bis de la presente ley >>.

Artículo 97 bis) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, que ha de ponerse en relación [-con distinto texto, pero con el mismo contenido sustancial-] con el art. 16 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, del tenor que sigue:

[...]

Tras ello, lo importante es que el propio documento de evaluación sectorial agraria de noviembre de 2014, partiendo de información facilitada por el Departamento de Agricultura de la Diputación Foral, de ello debemos partir, refleja que estamos ante ámbitos regulados por el Plan General de Ordenación Urbana en los que incidía el art. 97 bis de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, como suelos de alto valor agrológico, lo que, con remisión al mismo, implica la disconformidad a derecho de la aprobación definitiva por no haber cumplimentado la tramitación perceptiva, en este caso en relación con el Plan General de Ordenación Urbana, en cuanto incide en ámbitos de suelos de alto valor agrológico, también, como hemos ratificado, aplicable a los Plan General de Ordenación Urbana, con independencia de que el precepto se refiera a "cualquier proyecto o actuación administrativa" que, en principio, genera cierta indeterminación, pero destacando la relevancia del precepto de que finalmente alude a la vinculación para las figuras de planeamiento urbanístico, lo que debe llevar a la obligada conclusión de que dentro de la referencia genérica a proyecto o actuación administrativa, se integran, como especie, las figuras de planeamiento urbanístico, entre ellas, como la más genuina, los planes generales de ordenación urbana.

Por ello, debemos ratificar también la estimación de este motivo de la demanda, que determina acordar el pronunciamiento anulatorio que interesa la asociación demandante”.

“El tercer submotivo de este motivo tercero que estamos respondiendo, defiende que se da infracción del procedimiento establecido en los artículos 17.1.d), 17.5 y 25.1 de la Ley 1/2005 de 4 de febrero de prevención y corrección de la contaminación, esa era la normativa aplicable en relación con el Plan General de Ordenación Urbana de Lezama, Ley 1/2005 posteriormente sustituida por la vigente [Ley 4/2015 de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo](#).

[...]

En cambio en el resto de los suelos contaminados referidos, no tenemos ni solicitud ni, obviamente, declaración, por lo que, como se estaba produciendo un cambio de calificación del suelo, era preceptiva la declaración de calidad del suelo por órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, lo que aquí no ha ocurrido.

Hay que significar que el cambio de calificación [- lo que nos lleva al art. 15 de la Ley 2/2006 -] era lo relevante, no que exista cambio de uso, sin perjuicio de que a cambio de uso se refiere la posterior Ley 4/2015, de 25 de junio, que no es aplicación a nuestro supuesto, debiendo considerar que incidiría más en el aspecto material que en el jurídico, en relación con la consolidación de usos preexistentes, incluso a los genuinos usos en ámbitos no regularizados, en asentamientos en suelos no urbanizables, incompatibles con los mismos, pero que se consolidan.


La propia documentación manejada en el procedimiento de declaración ambiental, deja constancia del déficit en el cumplimiento de la Ley 1/2005, en concreto la exigencia de declaración de calidad del suelo para los supuestos de cambio de calificación del suelo en los términos de su art. 17.1.d), porque el cambio de calificación se produce con el Plan General de Ordenación Urbana, con lo que significa de conformidad con la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, sin perjuicio de que los ámbitos necesitaran posteriores instrumentos



de desarrollo, con carácter previo a materializar, finalmente, las previsiones del nuevo Plan General de Ordenación Urbana”.

**Comentario del Autor:**

Se deja aquí constancia de nuevo de la anulación de un Plan General de Ordenación Urbana. Los motivos, más allá de matices concernientes a normativa autonómica, vienen a ser concurrentes con otras anulaciones de planeamiento urbanístico que se han analizado en esta REVISTA en los últimos ejercicios.

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de julio de 2018*

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco de 21 de febrero de 2018 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: José Antonio Alberdi Larizgoitia\)](#)

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** Roj: STSJ PV 895/2018 – ECLI:ES:TSJPV:2018:895

**Temas Clave:** Evaluación ambiental estratégica; Instrumentos de planificación; Planeamiento urbanístico; Suelos; Urbanismo

**Resumen:**

Una asociación vecinal interpone recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Elorrio de 25 de marzo de 2015, a través del cual se aprobaba definitivamente el Plan Parcial del sector 7.1 Pulla-Azkarreta, destinado a la implantación de un polígono industrial en dicha localidad. Ante el recurso y escrito de demanda, cabe precisar en primer lugar que el propio ayuntamiento demandado se allanó a las pretensiones anulatorias de los recurrentes, quedando únicamente como parte demandada la mercantil SPRILUR, S. A., sociedad pública de promoción de suelo para actividades económicas, promotora del plan parcial impugnado.



*Fuente: Ayuntamiento de Elorrio, sin fines comerciales*

Los principales motivos que se alegan a fin de sustentar la petición de nulidad del plan parcial son los siguientes:

-Omisión del Informe preceptivo exigido por el artículo 25.4 de la Ley de Aguas:

El artículo 25.4 del texto refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) dispone que:

«Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno.

Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas.

El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto.

Lo dispuesto en este apartado será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias, salvo que se trate de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica».

Téngase en cuenta al respecto que, según consta en la sentencia examinada, el ámbito ordenado por el Plan Parcial se encontraría atravesado por el río Pulla, hasta el extremo de que el 5,12% estaría calificado como sistema general fluvial.

Pues bien, la Sala constata que efectivamente dicho Informe no se ha emitido, y atendiendo a que se trata de un informe preceptivo, su ausencia determina la disconformidad a derecho del Plan Parcial y, en consecuencia, su anulación.

-Ausencia del Informe preceptivo sobre servidumbres aeronáuticas:

Según consta en la sentencia, el ámbito ocupado por el Plan Parcial estaría afectado por sendas servidumbres aéreas de los aeropuertos de Bilbao y de Vitoria-Gasteiz, por lo que de conformidad con el artículo 29.2 del Real Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas, resultaría necesaria la emisión de un Informe por la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento. Informe que tiene la naturaleza de preceptivo y vinculante

Pues bien, de nuevo se constata por la Sala que este Informe tampoco ha sido solicitado ni emitido, por lo que igualmente se acoge este motivo de impugnación.

-Omisión de la Evaluación Ambiental Estratégica:

Al parecer, durante la tramitación del Plan Parcial objeto de impugnación, se solicitó por el Ayuntamiento de Elorrio, con carácter previo a la aprobación inicial de este instrumento

urbanístico, dictamen sobre la necesidad de evaluación ambiental estratégica del Plan, indicando la administración autonómica que no resultaba necesaria.

Sin embargo, este trámite administrativo, que resultaría correcto en cuanto a la normativa ambiental anterior, no había tenido en cuenta los nuevos postulados de la [Ley 21/2013, de 9 diciembre, de evaluación ambiental](#), la cual cambió los supuestos sometidos a evaluación ambiental estratégica (artículo 6), obligando a realizarla a todos los planes que sirvan de marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental.

Teniendo en cuenta que el Plan Parcial fue aprobado inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de esta ley básica estatal de 2013, la Sala acoge también este motivo impugnatorio.

En fin, que la Sala estima el recurso contencioso-administrativo, anulando el Plan Parcial.

**Destacamos los siguientes extractos:**

“La asociación recurrente postula la disconformidad a derecho del plan parcial impugnado por la omisión del informe preceptivo exigido por el artículo 25.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, y, de otro lado, por el artículo 7 de la Ley vasca 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, lo que resulta relevante teniendo en cuenta que el ámbito del plan parcial se encuentra atravesado por el río Pulla, con el que limita por el oeste, hasta el punto de que en el extremo noroccidental del sector se califican 5.410 m<sup>2</sup>, que representan el 5,12% del ámbito, como sistema general fluvial.

Sprilur reconoce que el ayuntamiento de Elorrio omitió en el procedimiento de elaboración del plan impugnado la solicitud de dicho informe.

Siendo incuestionable que se trata del informe preceptivo, su omisión determina la disconformidad a derecho del plan parcial impugnado y su anulación, con el efecto de nulidad radical que corresponde a las disposiciones de carácter general en virtud de lo dispuesto por el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, aplicable por razones temporales, pronunciamiento que, en realidad, hace que devenga ocioso el examen de las demás cuestiones planteadas, en la medida en que hace desaparecer del mundo del derecho la disposición impugnada, ya que, de conformidad con la doctrina jurisprudencial, de la que es exponente la STS de 4 de mayo de 2016 (recurso de casación número 4154/2014), la nulidad de los instrumentos de planeamiento por incumplimiento de los requisitos formales en el procedimiento de elaboración, impide la retroacción de actuaciones al momento en que se cometieron los vicios, así como la conservación de los actos, tal y como declara dicha sentencia:

<< Ésta Sala tiene reiteradamente declarado -así sentencias de 18 de noviembre de 2011 (recurso de casación 5883/2008) y 18 de octubre de 2013 (recurso de casación 4016/2012)- que en el caso de nulidad de instrumentos de planeamiento no hay conservación ni convalidación de trámites, dado que se trata de disposiciones de carácter general, de manera que, a diferencia de lo que sucede con los actos administrativos, el incumplimiento de

requisitos formales o procedimentales, lo mismo que la presencia de defectos sustantivos, acarrea la nulidad radical, según dispone categóricamente el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de RJAP y PAC, no siendo aplicable lo establecido en los artículos 62.1 , 63.2 , 64 y 66 de la misma Ley. En éste sentido, esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado en repetidas ocasiones -sirvan de muestra las sentencias de 13 de diciembre de 2001 (casación 5030/1995), 3 de enero de 2002 (casación 4901/1995) y 10 de mayo de 2011 (casación 2072/2007)- que los preceptos contenidos en los artículos 64 y 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre no son de aplicación a las disposiciones de carácter general, que se rigen por lo dispuesto en el artículo 62.2 de ésta misma Ley , según el cual los defectos formales tienen carácter sustancial y su deficiencia acarrea nulidad de pleno derecho>>”.

“Postula en segundo lugar la recurrente la disconformidad a derecho del plan parcial por la omisión del informe preceptivo de la dirección general de Aviación Civil del ministerio de Fomento, exigido por el artículo 29.2 del Real Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de Servidumbres Aeronáuticas, dado que el sector se encuentra afectado por las servidumbres aeronáuticas de los aeropuertos de Bilbao y Vitoria-Gasteiz, según resulta del artículo 5 del Real Decreto 370/2011, de 11 de marzo y artículo 5 del Real Decreto 377/2011, de 11 de marzo, respectivamente.

Sprilur reconoce asimismo que el ayuntamiento de Elorrio omitió en el procedimiento de elaboración del plan impugnado la solicitud de dicho informe.

Procede, en consecuencia, acoger también el presente motivo de impugnación”.

“Ciertamente, consta que el ayuntamiento de Elorrio solicitó el 14 de mayo de 2014 a la directora de Administración Ambiental del Gobierno Vasco dictamen sobre la necesidad de evaluación ambiental estratégica del plan parcial, siendo la respuesta dada que dicho plan no está dentro de los supuestos del anexo I A de la Ley vasca 3/1998, de 28 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, documento que consta al folio 1 del expediente.

Ahora bien, puesto que el plan parcial se aprobó inicialmente el 22 de enero de 2015 (folio 35 del expediente), se hallaba en vigor la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que entró en vigor el 12 de diciembre de 2013, cuyo artículo 6.1.a), de carácter básico a tenor de la disposición final octava, establece que serán objeto de evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes que apruebe una Administración pública, cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria, y que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran, entre otros supuestos, a la industria. Por su parte el artículo 7, también de carácter básico, establece que serán objeto de evaluación ambiental los proyectos incluidos en el anexo I, en cuyo apartado 10º del grupo 9 se incluyen los proyectos que requieran la urbanización del suelo para polígonos industriales o usos residenciales que ocupen más de 5 ha, razón por la cual obligado resulta concluir que el plan parcial impugnado requería la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

Sin embargo, la Ley vasca 3/1998, de acuerdo con lo previsto por su artículo 29.2 en relación con el apartado octavo de la lista A del anexo I, únicamente requiere la evaluación

ambiental de los planes parciales si tienen efectos significativos sobre el medio ambiente, lo que resulta ciertamente contradictorio con la normativa básica.

Ahora bien, la falta de adaptación del ordenamiento autonómico a la legislación básica sobrevenida, no obsta su aplicación de acuerdo con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional a partir de la sentencia 102/2016, de 2 de julio, rectificando su anterior doctrina, que es seguida por las sentencias números 116/2016, 127/2016 y 204/2016, razonando, en esencia:


"El operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la técnica del desplazamiento de una de las leyes en conflicto y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales, y esto significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica".

Procede, en consecuencia, acoger también el presente motivo de impugnación ya que el plan parcial impugnado requería la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica por habilitar un proyecto de urbanización de un ámbito industrial superior a 5 ha.”.

#### **Comentario del Autor:**

Una nueva anulación de un instrumento urbanístico. Se reitera de nuevo la complejidad administrativa que impregna la tramitación del planeamiento urbanístico, como por ejemplo la necesidad de solicitar un gran número de informes, y cuya omisión puede conllevar la nulidad radical de todo el expediente, y ello aunque fuese fácilmente subsanable su posterior emisión y cumplimiento en su caso. Todo ello precisamente por la naturaleza de disposición de carácter general con la que cuenta el planeamiento urbanístico, circunstancia que impide la conservación o la convalidación de trámites.

Además, concurre en el supuesto analizado la omisión de la evaluación ambiental estratégica del plan recurrido. También este tipo de situaciones se han analizado de forma recurrente en esta REVISTA, y dada la reiteración de sentencias en análogo sentido ya analizadas en fechas pasadas, únicamente se quiere dejar constancia de la anulación de un nuevo plan urbanístico por tal omisión.

**Documento adjunto:** 

## Iberoamérica

### Chile

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de julio de 2018*

#### Sentencia Corte Suprema, 22 de mayo de 2018

**Autora:** Pilar Moraga Sariego, Profesora Asociada, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Centro de Derecho Ambiental<sup>1</sup>

**Autora:** Verónica Delgado Schneider, Profesora Asociada, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción

**Autora:** Laura Farias. Profesora Titular, Facultad de la Facultad de Recursos Naturales y Oceanográficos, Departamento de Oceanografía, Universidad de Concepción

**Fuente:** Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 34.594-2017

**Temas clave:** Acción de protección, principio de prevención y precaución, afectación a la garantía constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación; daño ambiental

#### **Resumen:**

Un grupo de pescadores presentan acción constitucional de protección, alegando ilegalidad y arbitrariedad del acto consistente en la autorización de vertimiento al océano de 9.000 toneladas de salmones muertos y en avanzada descomposición, otorgada por la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante de Chile (DIRECTEMAR) a través de dos resoluciones, Resolución Ord. N°12.600/05/114/VRS y su complemento N°12.600/05/124 del 4 y 14 de marzo de 2016; decisión a la que también concurrió el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA) quien emitió el 4 de marzo de 2016 un informe técnico favorable. La actividad se materializó el día 11 de marzo de 2016, la cual se habría realizado sin el adecuado control de la autoridad sanitaria (Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos) como la medioambiental (Ministerio de Medio Ambiente y Superintendencia).

Los principales cuestionamientos formulados a estas autoridades (marítima, pesquera, sanitaria y ambiental), dicen relación con la falta de fundamentos técnicos para resolver como lo hicieron, y con la omisión del cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias de control de las actividades contaminantes y riesgosas para la salud humana y animal, y para el medioambiente.

La Corte Suprema acoge la acción y sostiene que el actuar de los recurridos se aparta de la normativa jurídica ambiental y sanitaria y por ende, lesiona la garantía constitucional del

---

<sup>1</sup> Se agradece a los Centros Fondap N°1511019 y 1511009.

artículo 19 n°8 que consagra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Se ordena la adopción de medidas preventivas, correctivas y de coordinación de los procedimientos por los que cada uno deba regirse, en el plazo de dos meses, propendiendo a una reacción oportuna y eficaz para evitar los riesgos para la salud de la población y los daños al medioambiente, las que se informarán a la Corte, debiendo, en todo caso, continuarse con las investigaciones científicas y administrativas que contribuyan al establecimiento de medidas que propendan a impedir la repetición de lo ocurrido

**Destacamos los siguientes considerandos:**

Tercero: Que, entre los fundamentos de la resolución recurrida, se encuentran las emitidas por Sernapesca, Resoluciones Exentas N°1.340 y N°1.359, de 29 de febrero y 1 de marzo de 2016, dictadas en razón de haberse presentado una situación de FAN o floración de algas nocivas que provocó una gran mortandad de salmones en 45 centros de cultivo, con una biomasa aproximada de 12.700 toneladas, como consecuencia de haber disminuido el oxígeno en el agua por efecto indirecto del aumento explosivo y senescencia de microalgas, declarando que se trataba de un caso de fuerza mayor y autorizando la adopción de medidas excepcionales para la disposición de los peces muertos puesto que las empresas salmoneras habían informado de tal emergencia expresando que la situación excedía el marco regulatorio ordinario. Luego, también a requerimiento de cuatro empresas del rubro, se dictó la resolución recurrida de Directemar, apoyada en el mérito del Informe Técnico evacuado por Sernapesca, el que había sido requerido por la autoridad marítima el día anterior, y se autorizó el vertido de la biomasa en descomposición en la forma que se señaló en el punto 2.- de la resolución en análisis.

Cuarto: Que, el mencionado Informe Técnico Ordinario N°08746 carece de antecedentes - porque no hay una mención a ellos - que permitan concluir por qué se estimó que 9.000 toneladas de biomasa era la cantidad aceptable para ser vertida en el mar, y no en 5.000 toneladas, como propuso a modo puramente ejemplar la parte recurrente, (...).

Quinto: (...) el Ordinario N°08746, consignó entre sus antecedentes que desde el día 22 de febrero de ese año, se tenía conocimiento que en el Seno de Reloncaví se observaban condiciones climáticas favorables coadyuvantes de la producción desmesurada de la microalga del género *Chatonella*, que provocó la asfixia de los salmones. Sin embargo, la misma institución, en su Informe de Fiscalización de la Resolución D.G.T.M. y M.M. Ord. N°12.600/05/114/VSR, de la Autoridad Marítima Relativa al Vertimiento de Salmones, consignó que conocía del aumento de la temperatura del mar en la zona desde el mes de enero y que ello creaba condiciones oceanográficas favorables a la aparición del fenómeno por lo que, cuando éste se produjo, “activó sus protocolos de contingencia con el objetivo de garantizar la rápida eliminación de las mortalidades en condiciones de máxima bioseguridad y agilizar los movimientos de emergencia” de la biomasa. En consecuencia, se puede concluir que no obstante que se tenía conocimiento del riesgo que implicaba la condición climática descrita en los informes, nada se hizo para procurar reducir su impacto en la tasa de mortalidad de los salmónidos, adoptando alguna medida preventiva y limitándose la mencionada repartición a disponer lo necesario para afrontar la emergencia sanitaria una vez producida y para el solo efecto de dar destino final a los peces muertos.



Sexto: Que otro tanto puede decirse acerca de la actuación de la Superintendencia de Medioambiente, que manifestó en su informe no haber tenido injerencia alguna en el otorgamiento de la autorización de vertimiento impugnada, no obstante reconoció contar con facultades para realizar visitas inspectivas a los centros de cultivo de salmón, agregando a su informe constancias de los sumarios ambientales que instruyó (...).

Octavo: Que así se aprecia que las instituciones involucradas omitieron desplegar alguna actividad que aminorara los efectos que esa condición climática, que era conocida con anticipación, podía producir sobre los cultivos acuícolas, como efectivamente sucedió, y en tan gran magnitud.

Duodécimo: Que, sentado lo anterior, no cabe sino concluir que el considerando 8 de la Resolución Ord. N°12.600/05/114/VRS de 4 de marzo de 2016 de DIRECTEMAR, que expresa “que el informe técnico citado en el numeral 6, indica que el desecho de pescado es orgánico y sus propiedades químicas, físicas y biológicas no afectan al ecosistema acuático, la vida humana en el mar, vías de navegación, ni a las actividades de otros usuarios marítimos”, resultó infundada, puesto que el Informe Técnico Ordinario N°08746, Solicitud de Vertimiento al Mar Salmonchile AG, evacuado por Sernapesca, carecía de todo antecedente concreto que permitiera llegar a esa conclusión.

Muy por el contrario, solamente expresaba que “conforme a las inspecciones del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura realizadas a la fecha, no se ha pesquisado el tratamiento de la mortalidad. Sin perjuicio de lo anterior, Sernapesca verificará el no uso de sustancias químicas en la biomasa a verter”.

Vale decir, que no existía certeza acerca de la presencia de químicos nocivos en la biomasa que se debía desechar, desde que los estudios necesarios para ello no habían culminado, tal como fluye del propio texto del informe. Otro tanto puede decirse del proceder del Ministerio del Medioambiente, también recurrido, que alegó carecer de competencias para intervenir, siendo del caso apuntar que sobre esta autoridad pesa el deber impuesto por el artículo 70 de la Ley N°19.300 sobre Bases del Medioambiente, de velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales en que Chile sea parte en materia ambiental, como ocurre en la especie, de manera que no puede excusarse de carecer de facultades para entender preventivamente en esta clase de situaciones, puesto que tiene una obligación legal de hacerlo. La Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Los Lagos, a su turno, informó que se limitó a pedir información estadística a los rellenos industriales de la región y a instruir medidas para el destino final de la biomasa. No obstante, en la Resolución Ord. N°12.600/05/114/VRS de 4 de marzo de 2016 y en el Informe Técnico Ordinario N°08746 Solicitud de Vertimiento al Mar Salmonchile AG, de Sernapesca, se consigna con toda claridad que, por un lado, debía acreditarse que las sustancias que se verterían no debían resultar peligrosas para la vida humana en el mar y, por otro, que se trataba de una situación de aquellas que habilitan para autorizar dicho vertimiento conforme al Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar, cuyo requisito más importante consiste en acreditar que el desecho resulta más peligroso para la vida humana encontrándose en tierra antes que en el mar; y que era un hecho público y notorio, conforme a la información de prensa agregada a la causa, que la biomasa en descomposición podía liberar gases y ácidos dañinos para la salud humana, de tal forma que era un deber de dicho servicio ejercer sus facultades de fiscalización y control al menos

respecto de las personas que se encontraban operando los productos peligrosos en las plantas productoras de salmón y en los puertos, pero nada hizo, según sus propias palabras.

Decimotercero: Que, al autorizarse el vertimiento por Directemar se incumplió lo dispuesto en el artículo V del Decreto N°476/1977, Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras materias, ya que la autoridad marítima no se cercioró previamente de la concurrencia de los requisitos exigidos por dicha normativa, infringiendo con ello el principio de precaución que ha de regir toda decisión que arriesgue una afectación de la vida y la salud de las personas y de los animales, o del medioambiente, misma infracción en la que incurrió Sernapesca al emitir el Informe favorable al vertimiento de que se ha venido tratando.

Decimocuarto: Que, atento a lo antes razonado, se puede concluir que la actuación de los recurridos se ha apartado tanto de la normativa jurídica que regula sectorialmente las emergencias ambientales y sanitarias, así como de la que se orienta directamente a la protección del medioambiente, lesionando con esta conducta el derecho de los recurrentes garantizado por nuestra Carta Fundamental en el artículo 19, N°8, esto es, a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, de manera que el recurso de protección interpuesto ha de ser acogido.

#### **Comentarios de las autoras:**

El reciente fallo de la Corte Suprema dice relación con un fenómeno que causó gran conmoción a nivel nacional, pues si bien los episodios de marea roja son un fenómeno conocido en la Isla de Chiloé, su recurrencia e impactos se exacerban frente a los forzantes climáticos presentes en la actualidad.

En dicho contexto cabe resaltar la necesidad de impregnar el actuar de la administración del Estado de una óptica preventiva, tal como destaca la Corte Suprema en el fallo en comento, pero también de cuestionar el rol de la judicatura especializada en este caso, así como el lugar de la ciencia en la toma de decisiones.

En relación al deber de los órganos del Estado de actuar de manera preventiva frente a un eventual evento que pueda afectar la vida y la salud de las personas y animales y/o el medio ambiente, la Corte reprocha a DIRECTEMAR y SERNAPESCA su intervención tardía, solo una vez producida la emergencia. Lo anterior ocurre pese a que la autoridad estaba en conocimiento de la floración de microalgas y del aumento de la temperatura del mar en la zona de del seno de Reloncaví, todas condiciones que favorecían la muerte masiva de peces, la cual debió haber sido, a juicio del máximo Tribunal, objeto de mayor control de parte de la autoridad.

En este sentido, la Corte también reprocha las omisiones de ciertos órganos del Estado, en particular la del Ministerio de Medio Ambiente, respecto de su obligación legal de velar por el cumplimiento de los tratados internacionales, lo cual le impide excusar su actuación en este caso, pues está en juego la aplicación del Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar. Asimismo sostiene que la Superintendencia debió haber ejercido sus facultades para realizar visitas inspectivas en el marco de los sumarios cursados a las empresas acuícolas.


A mayor abundamiento, la máxima judicatura sostiene que la emergencia sanitaria y ambiental puede exigir incluso que la autoridad adopte medidas que no afecten la vida, la salud del ser humano y los animales, ni el medio ambiente, a la luz del principio de precaución, elevando así el estándar de la prevención.

En relación al segundo tema planteado más arriba, parece pertinente cuestionar el rol de la judicatura especializada que conoció de la demanda por daño ambiental provocado por el vertimiento de peces muertos en el seno de Reloncaví. En efecto, en sentencia de 20 de diciembre de 2017, la demanda por daño ambiental presentada por la Municipalidad de Ancud ante el 3er Tribunal Ambiental de Valdivia, fue desestimada, por no haberse rendido prueba suficiente de la existencia o probabilidad de existencia de un daño ambiental en las costas de Ancud, derivada de la floración de algas nocivas o marea roja. Lo interesante en el análisis, es la divergencia existente entre el desarrollo argumentativo de la justicia especializada y el máximo Tribunal, en relación al cumplimiento o incumplimiento del Protocolo de Londres, pues ambos llegan a conclusiones diametralmente opuestas. El asunto es relevante pues de ello dependía la aplicación de la presunción de responsabilidad por daño ambiental previsto en el artículo 52 de la Ley 19.300 que procede en caso de infracción de normas ambientales (como el Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar) y en caso contrario, la necesidad de acreditarla. En este caso, el Tribunal Ambiental de Valdivia, apreciando la prueba, señaló que “respecto al actuar de la autoridad frente a las obligaciones internacionales derivadas del “Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar”, existen “indicios” de haberse realizado la consulta a la OMI como exige el art. 8 n° 2 del Protocolo de Londres, para vertimientos contaminantes en situaciones de emergencia”. Sin embargo éste no profundizó -como hizo la Corte Suprema- en la calidad de la información acompañada, la cual a juicio de esta última, no era suficiente para tomar la decisión de vertimiento de peces muertos, conforme lo exige el Protocolo de Londres. En este sentido la Corte define el estándar de análisis que merece la determinación del cumplimiento de los tratados internacionales por parte de los órganos del Estado. Esto último desafía a la judicatura especializada a mejorar la técnica argumentativa a la luz del respeto del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación del artículo 19 n°8 de la Constitución Política de la República y en miras a garantizar la protección del bien jurídico protegido: el medio ambiente.

Por último, el fallo en comento referido al vertimiento de peces muertos en el seno de Reloncaví y la vulneración a la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, dejó en evidencia que las forzantes climáticas, como en este caso la floración de algas, es un contexto que debe ser tomado en cuenta por la autoridad al momento de adoptar decisiones que pueden poner en riesgo el equilibrio del medio ambiente. Para ello es necesario que éstas se funden en el conocimiento científico disponible y sean adoptadas a luz del principio de precaución. Esto lo afirma la Corte Suprema y lo omite el Tribunal Ambiental sobre la base de una prueba testimonial que da cuenta del Informe de la Comisión Marea Roja, que sostiene por ejemplo, que no se tiene evidencia en el sector de Chiloé hasta mediados de abril, en contraste a las conclusiones del máximo Tribunal, que afirma que la autoridad se encontraba en conocimientos al menos desde febrero de 2016. Tal informe fue elaborado por un comité de expertos científicos convocado por el Ministerio de Economía, luego de ocurridos los acontecimientos y desencadenadas las paralizaciones y obstaculización del transporte entre la Isla de Chiloé y el continente. Si bien dicho grupo no pudo establecer una relación causal entre el

vertimiento y los eventos de floraciones masivas de micro algas en el otoño temprano en las costas occidentales de la Isla de Chiloé; si entregó argumentos sobre que estos vertimiento si causan impacto ambiental y que no es un práctica recomendada en ningún caso. En efecto, se sabe que el florecimiento de algas (tóxicas y no tóxicas) son fenómenos naturales que aumentan con ciertas condiciones asociadas al cambio climático, como por ejemplo, el aumento de la temperatura de las aguas, mayor radiación solar, incremento de vientos favorables a los afloramientos costeros; entre otros. A estas factores climáticos se le suman, además, causas antrópicas como la bien conocida eutrofización de canales y fiordos de la Patagonia por el aumento sostenido -por décadas- de la salmonicultura, actividad que conlleva la entrada de materia orgánica y nutrientes que parecen estar superando la capacidad de carga de estos sistemas .

Tal situación exige como mínimo, al menos dos cuestiones esenciales: que existan las vías adecuadas para que la información científica esté disponible en breve tiempo a la autoridad y ciudadanía para que se puedan adoptar planes preventivos (pues no sabemos si estos episodios serán más bien permanentes y no sólo “emergencias”) y que, además, en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) se exijan evaluar obligatoriamente aspectos relacionados a la variabilidad climática y los efectos sinérgicos en el medio ambiente que provoca la existencia de tantos proyectos acuícolas instalados uno al lado del otro. Es imprescindible además que se “revisen” aquellas aprobaciones que se dictaron considerando variables ambientales diferentes y que no asumieron medidas para hacer frente a la nueva y cambiante realidad de nuestros océanos.

**Documento adjunto:** 

# ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo  
Fernando López Pérez  
Blanca Muyo Redondo

## Ayudas y subvenciones

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de julio de 2018*

A continuación se ofrece una relación sistematizada de las ayudas y subvenciones aprobadas a lo largo del mes de julio de 2018, relacionadas directa o indirectamente con la materia ambiental. Dentro de cada apartado, el lector tendrá acceso al contenido íntegro de la disposición normativa reguladora de cada ayuda a través de un enlace a la página del boletín oficial correspondiente o, en su caso, a la de la institución convocante. Al mismo tiempo, se le facilita el plazo concreto para la presentación de solicitud, en aquellos casos en que así se exija.

### *Aragón*

- Orden EIE/895/2018, de 23 de mayo, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones en materia de ahorro y uso eficiente de la energía a través de la puesta en marcha del Plan Renove Aragón 2018 de aparatos electrodomésticos y equipos productores de calor, frío y agua caliente. (BOA núm. 106, de 4 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=BOLE&PIECE=BOLE&DOCS=1-25&DOCR=14&SEC=FIRMA&RNG=200&SEPARADOR=&&PUBL=20180604>

**Plazo:** Con carácter general, el plazo de presentación de solicitudes se extenderá desde el día de la entrada en vigor de esta orden hasta el momento en que se produzca el agotamiento de las disponibilidades presupuestarias existentes destinadas al efecto y, en todo caso, hasta el día 28 de septiembre de 2018.

- Orden DRS/968/2018, de 28 de mayo, por la que se convocan subvenciones en materia de transformación de productos de la pesca, para el periodo 2014-2020, financiadas por el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP), para el año 2018. (BOA núm. 113, de 13 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1025144825151>

**Plazo:** comenzará el día siguiente de la publicación de la presente orden en el “Boletín Oficial de Aragón”, y finalizará el día 29 de junio de 2018.

- Orden DRS/1105/2018, de 11 de junio, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones dirigida a entidades locales para impulsar actuaciones relativas a la mejora de la depuración de aguas residuales en Aragón, que gestionará el Instituto Aragonés del Agua.

**Fuente:** <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1028111144747>

**Plazo:** 45 días naturales a partir del día siguiente al de publicación de la presente convocatoria en el “Boletín Oficial de Aragón”. Si el último día de presentación fuera sábado o inhábil a estos efectos, se entenderá como fin de plazo el primer día hábil siguiente.

### *Asturias*

- Extracto de la Resolución de 11 de junio de 2018, de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, por la que se aprueba la convocatoria plurianual 2018 de ayudas para el desarrollo de actividades de cooperación de los grupos de acción local, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Asturias 2014-2020. Submedida M19.3. [Cód. 2018-06385]. (BOPA núm. 144, de 22 de junio de 2018)

**Fuente:** <https://sede.asturias.es/bopa/2018/06/22/2018-06385.pdf>.

**Plazo:** 15 días hábiles desde la publicación del extracto de la convocatoria en el BOPA.

- Extracto de la Resolución de 20 de junio de 2018, de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para el uso de energías renovables y eficiencia energética. [Cód. 2018-06597]. (BOPA núm. 147, de 26 de junio de 2018)

**Fuente:** <https://sede.asturias.es/bopa/2018/06/26/2018-06597.pdf>

**Plazo:** un (1) mes, a contar desde el día siguiente a la publicación de este extracto en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

### *Baleares*

- Resolución del Consejero de Territorio, Energía y Movilidad de 24 de mayo de 2018 por la que se aprueba la convocatoria pública de subvenciones para el fomento de instalaciones de energía solar fotovoltaica dirigida a administraciones locales y entidades públicas dependientes dentro del Programa Operativo FEDER 2014-2020. (BOIB núm. 68, de 2 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://www.caib.es/eboibfront/es/2018/10826/609790/resolucion-del-consejero-de-territorio-energia-y-m>

**Plazo:** se iniciará a partir del quinto día de la publicación de esta Resolución en el Boletín Oficial de las Islas Baleares y finalizará a los tres meses de la publicación de esta Resolución en el BOIB o hasta el posible agotamiento, en este período, de la cuantía económica asignada a esta convocatoria.

- Resolución del Consejero de Territorio, Energía y Movilidad de 4 de junio de 2018, por la que se aprueba la convocatoria pública de subvenciones para el fomento de la biomasa, dirigida a las administraciones locales de las Islas Baleares y a pequeñas y medianas empresas y asociaciones empresariales. (BOIB núm. 71, de 9 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://www.caib.es/eboibfront/es/2018/10829/610150/resolucion-del-consejero-de-territorio-energia-y-m>

**Plazo:** se iniciará a partir del quinto día de la publicación de esta Resolución en el Boletín Oficial de las Islas Baleares y finalizará a los tres meses de la publicación de esta Resolución en el BOIB o hasta el posible agotamiento, en este período, de la cuantía económica asignada a esta convocatoria.

- Resolución del Consejero de Territorio, Energía y Movilidad de 4 de junio de 2018 por la que se aprueba la convocatoria pública de subvenciones para fomentar la infraestructura de recarga de vehículos eléctricos, dirigida a empresas de alquiler de vehículos, a establecimientos turísticos, a talleres de reparación de vehículos y a otras empresas. (BOIB núm. 73, de 14 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://www.caib.es/eboibfront/es/2018/10831/610228/resolucion-del-consejero-de-territorio-energia-y-m>

**Plazo:** se iniciará a partir del quinto día de la publicación de esta Resolución en el Boletín Oficial de las Islas Baleares y finalizará a los dos meses de la publicación de esta Resolución en el BOIB o hasta el posible agotamiento, en este período, de la cuantía económica asignada a esta convocatoria.

- Resolución de la vicepresidenta del Consorci Serra de Tramuntana Patrimoni Mundial por la que se aprueba la convocatoria pública de subvenciones del Consorci Serra de Tramuntana Patrimoni Mundial para entidades que promuevan y fomenten la custodia del territorio en la Serra de Tramuntana para el año 2018. (BOIB núm. 81, de 30 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://www.caib.es/eboibfront/es/2018/10839/610917/resolucion-de-la-vicepresidenta-del-consorci-serra>

**Plazo:** 15 días hábiles (no cuentan sábados, domingos y festivos) a partir del día siguiente de la publicación de esta convocatoria en el BOIB.

### *Canarias*

- Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria (ICCA).- Resolución de 11 de junio de 2018, del Director, por la que se convocan para el ejercicio 2018 subvenciones destinadas al mantenimiento de prácticas y métodos de agricultura ecológica



(Medida 11, Submedida 11.2) previstas en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Canarias para el periodo de programación 2014-2020, y se aprueban las bases reguladoras de la concesión de las mismas. (BOCAN núm. 121, de 25 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2018/121/002.html>

**Plazo:** un mes contado a partir del día siguiente al de la publicación de esta resolución en el Boletín Oficial de Canarias, y se ajustarán a los modelos normalizados que se aprueban en esta convocatoria.

### ***Cantabria***

- Extracto de la Orden del consejero de Medio Rural, Pesca y Alimentación, de 18 de junio de 2018, por la que se convocan subvenciones para la creación de grupos operativos autonómicos en relación a la Asociación Europea de Innovación de Agricultura Productiva y Sostenible para el año 2018. (BOC núm. 125, de 27 de junio de 2018)

**Fuente:** <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=327876>

**Plazo:** quince días hábiles contados a partir del día siguiente a la publicación del extracto de la presente convocatoria en el BOC.

- Extracto de la Orden del Consejero de Medio Rural, Pesca y Alimentación de 18 de junio de 2018 por la que se convocan para los años 2018 y 2019 las ayudas a la transformación y comercialización de productos de la pesca y de la acuicultura cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). (BOC núm. 125, de 27 de junio de 2018)

**Fuente:** <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=327878>

**Plazo:** dos meses a contar desde el día siguiente a la publicación del extracto de convocatoria de la presente Resolución en el BOC.

### ***Castilla-La Mancha***

- Resolución de 30/05/2018, de la Dirección General de Política Forestal y Espacios Naturales, por la que se convocan ayudas para acciones de carácter preventivo destinadas a evitar daños ocasionados por el lobo ibérico en la provincia de Guadalajara, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2014-2020. Extracto BDNS (Identif.): 401905. [NID 2018/6743]. (DOCM núm. 112, de 8 de junio de 2018)

**Fuente:**

[http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/06/08/pdf/2018\\_6743.pdf&tipo=rutaDocm](http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/06/08/pdf/2018_6743.pdf&tipo=rutaDocm)

**Plazo:** un mes a contar desde el día siguiente al de la publicación del extracto de la presente convocatoria.

- Orden 86/2018, de 17 de mayo, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a personas físicas, para la sustitución de ventanas, sustitución de calderas individuales, adquisición e instalación de estufas o calderas de biocombustible y a pymes, para la adquisición e instalación de calderas de biocombustible, cofinanciadas estas últimas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. [NID 2018/6824]. (DOCM núm. 114, de 12 de junio de 2018)

**Fuente:**

[http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/06/12/pdf/2018\\_6824.pdf&tipo=rutaDocm](http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/06/12/pdf/2018_6824.pdf&tipo=rutaDocm)

**Plazo:** el que se establezca en la convocatoria.

- Orden 88/2018, de 4 de junio, de la Consejería de Fomento, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad de viviendas y el Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas. [NID 2018/6885] (DOCM núm. 114, de 12 de junio de 2018)

**Fuente:**

[http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/06/12/pdf/2018\\_6885.pdf&tipo=rutaDocm](http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/06/12/pdf/2018_6885.pdf&tipo=rutaDocm)

**Plazo:** el que se establezca en la convocatoria.

- Orden 99/2018, de 19 de junio, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales en Castilla-La Mancha. [NID 2018/7469]. (DOCM núm. 124, de 26 de junio de 2018).

**Fuente:**

[http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/06/26/pdf/2018\\_7469.pdf&tipo=rutaDocm](http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2018/06/26/pdf/2018_7469.pdf&tipo=rutaDocm)

**Plazo:** será como mínimo de 10 días desde la publicación de la convocatoria.

### *Castilla y León*

- Extracto de la Orden de 13 de junio de 2018, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se convocan subvenciones para la adquisición de pastores eléctricos, destinados a proteger los asentamientos colmeneros en la Comunidad de Castilla y León de los daños y perjuicios ocasionados por el oso pardo. (BOCyL núm. 118, de 20 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2018/06/20/pdf/BOCYL-D-20062018-19.pdf>

**Plazo:** un mes a contar desde el día siguiente al de la publicación de este extracto en el Boletín Oficial de Castilla y León.

- Extracto de la Orden de 11 de junio de 2018, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se convocan subvenciones a las inversiones productivas en la acuicultura y a la transformación de los productos de la pesca y la acuicultura incluidas en el Programa Operativo FEMP 2014-2020. Subvenciones a la transformación de los productos de la pesca y la acuicultura. (BOCyL núm. 121, de 25 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2018/06/25/pdf/BOCYL-D-25062018-8.pdf>

**Plazo:** comenzará al día siguiente al de la publicación del presente extracto en el Boletín Oficial de Castilla y León y finalizará a las 14:00 horas del día 4 de octubre de 2018.

- Extracto de la Orden de 11 de junio de 2018, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se convocan subvenciones a las inversiones productivas en la acuicultura y a la transformación de los productos de la pesca y la acuicultura incluidas en el Programa Operativo FEMP 2014-2020. Subvenciones a las inversiones productivas en la acuicultura. (BOCyL núm. 121, de 25 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2018/06/25/pdf/BOCYL-D-25062018-9.pdf>

**Plazo:** comenzará al día siguiente al de la publicación del presente extracto en el Boletín Oficial de Castilla y León y finalizará a las 14:00 horas del día 4 de octubre de 2018.

### *Cataluña*

- Orden ARP/56/2018, de 4 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a las comunidades de regantes para la mejora y modernización de las redes de regadíos en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Cataluña (operación 04.03.02). (DOGC núm. 7638, de 8 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/7638/1679386.pdf>

**Plazo:** el establecido en la convocatoria.

- Orden ARP/59/2018, de 6 de junio, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas en el marco del Programa de desarrollo rural de Cataluña 2014-2020 para la participación (operación 03.01.01) y para las actividades de información y promoción de los programas de calidad de los alimentos (operación 03.02.01). (DOGC núm. 7639, de 11 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/7639/1679549.pdf>

**Plazo:** el establecido en la convocatoria.

- Resolución TES/1250/2018, de 11 de junio, de convocatoria para la concesión de subvenciones para proyectos de fomento de la recogida selectiva de la fracción orgánica de residuos municipales (ref. BDNS 403403). (DOGC núm. 7643, de 15 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/7643/1680729.pdf>

**Plazo:** dos meses desde la publicación de esta convocatoria en el DOGC.

- Resolución ARP/1256/2018, de 4 de junio, por la que se convocan las ayudas que establece el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca a la innovación en el sector pesquero y el de la acuicultura y la transferencia de conocimientos entre investigadores y pescadores (ref. BDNS 403404). (DOGC núm. 7643, de 15 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/7643/1680743.pdf>

**Plazo:** 15 días hábiles a contar desde el día siguiente de la publicación de esta convocatoria en el DOGC.

- Resolución ARP/1285/2018, de 8 de junio, por la que se convocan las ayudas correspondientes a los años 2019, 2020 y 2021 destinadas a las comunidades de regantes para la mejora y la modernización de las redes de regadíos en el marco del PDR de Cataluña 2014-2020 (operación 04.03.02) (ref. BDNS 403747). (DOGC núm. 7646, de 20 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/7646/1681610.pdf>

**Plazo:** se inicia al día siguiente de la publicación de esta resolución en el DOGC y finaliza el 30 de junio de 2018, incluido.

*Extremadura*

- Decreto 87/2018, de 19 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras de subvenciones a asociaciones y fundaciones privadas sin ánimo de lucro para el desarrollo de proyectos de conservación de la naturaleza así como de educación y voluntariado ambiental. (DOE núm. 122, de 25 de junio de 2018)

**Fuente:** <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/1220o/18040101.pdf>

**Plazo:** veinte días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la publicación simultánea de la orden de convocatoria, y de su extracto, en el DOE.

- Extracto de la Orden de 18 de mayo de 2018 por la que se establece la convocatoria de las ayudas a la modernización del olivar en la Comunidad Autónoma de Extremadura para el ejercicio 2018.

**Fuente:** <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/1240o/18050240.pdf>

<http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2018/1240o/18050235.pdf>

**Plazo:** 20 días hábiles a contar desde el siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de Extremadura de la orden de convocatoria y de este extracto.

### ***Galicia***

- Orden de 18 de mayo de 2018 por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas con cargo a los presupuestos generales del Estado en el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia y se convocan para el ejercicio presupuestario del año 2018. (DOG núm. 107, de 6 de junio de 2018)

**Fuente:** [https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2018/20180606/AnuncioG0422-250518-0003\\_es.pdf](https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2018/20180606/AnuncioG0422-250518-0003_es.pdf)

**Plazo:** un mes a contar desde el día siguiente a la fecha de la publicación de la presente orden de convocatoria en el Diario Oficial de Galicia. El plazo de presentación finalizará el día correspondiente al mismo ordinal del día de publicación, con dos excepciones; en primer lugar, cuando en el mes de vencimiento no hubiere día equivalente al inicial del cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes. En segundo lugar, si el último día del plazo fuera inhábil, se entenderá prorrogado al primero día hábil siguiente.

### ***La Rioja***

- Resolución 927/2018, de 14 de junio, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba la convocatoria pública para el año 2018 de ayudas económicas con carácter de subvención, para la realización de actuaciones

de reforestación y creación de superficies forestales (extracto). (BOR núm. 73, de 22 de junio de 2018).

**Fuente:** [http://ias1.larioja.org/boletin/Bor\\_Boletin\\_visor\\_Servlet?referencia=7904909-1-PDF-517810](http://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletin_visor_Servlet?referencia=7904909-1-PDF-517810)

**Plazo:** 30 días naturales a contar desde el día siguiente al de la publicación del presente extracto en el Boletín Oficial de La Rioja de la resolución de convocatoria.

### *Madrid*

- Orden 985/2018, de 27 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se establecen en la Comunidad de Madrid las bases reguladoras de la concesión de ayudas a la adopción y mantenimiento de prácticas y métodos de agricultura o ganadería ecológica, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), según el Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid para el período 2014-2020. (BOCM núm. 130, de 1 de junio de 2018)

**Fuente:** [https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2018/06/01/BOCM-20180601-19.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2018/06/01/BOCM-20180601-19.PDF)

**Plazo:** el que se establezca en la correspondiente Orden de convocatoria que realice la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio.

### *Murcia*

- Extracto de la Orden de 8 de junio de 2018 de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se convocan ayudas públicas relativas al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) en la Región de Murcia correspondientes a los años 2018 y 2019, referidas a incentivación e inversiones en los sectores de comercialización y transformación de la pesca y la acuicultura. (BORM núm. 134, de 13 de junio de 2018)

**Fuente:** [https://www.borm.es/borm/vista/busqueda/ver\\_anuncio\\_html.jsf?fecha=13062018&numero=3701&origen=sum](https://www.borm.es/borm/vista/busqueda/ver_anuncio_html.jsf?fecha=13062018&numero=3701&origen=sum)

**Plazo:** 15 días contados a partir del siguiente al de la fecha de publicación del extracto de la convocatoria en el BORM mediante correspondiente modelo normalizado.

- Extracto de la Orden de 15 de junio de 2018, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales. (BORM núm. 145, de 26 de junio de 2018)

**Fuente:**

[https://www.borm.es/borm/vista/busqueda/ver\\_anuncio\\_html.jsf?fecha=26062018&numero=4057&origen=sum](https://www.borm.es/borm/vista/busqueda/ver_anuncio_html.jsf?fecha=26062018&numero=4057&origen=sum)

**Plazo:** el que se especifique en la respectiva convocatoria.

**Navarra**

- Resolución 137/2018, de 15 de mayo, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria para el ejercicio 2018-2019 de las ayudas a trabajos forestales promovidos por Entidades Locales y agentes privados (Submedidas 04.03.05 y 08.05.01 del PDR 2014-2020). (BON núm. 109, de 7 de junio de 2018)

**Fuente:**

[http://www.navarra.es/home\\_es/Actualidad/BON/Boletines/2018/109/Anuncio-11/](http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2018/109/Anuncio-11/)

[http://www.navarra.es/home\\_es/Actualidad/BON/Boletines/2018/109/Anuncio-12/](http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2018/109/Anuncio-12/)

[http://www.navarra.es/home\\_es/Actualidad/BON/Boletines/2018/109/Anuncio-15/](http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2018/109/Anuncio-15/)

**Plazo:** 45 días hábiles a contar desde el día siguiente a la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de Navarra.

- Resolución 725/2018, de 15 de mayo, del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas agroambientales a la polinización en la Comunidad Foral de Navarra, y se aprueba la convocatoria para el año 2018, acogidas al régimen de minimis. (BON núm. 115, de 15 de junio de 2018)

**Fuente:**

[http://www.navarra.es/home\\_es/Actualidad/BON/Boletines/2018/115/Anuncio-11/](http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2018/115/Anuncio-11/)

**Plazo:** un mes a contar desde la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de Navarra.

- Resolución 158/2018 de 31 de mayo, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se aprueban las bases reguladoras para concesión de las ayudas a la gestión sostenible de los espacios naturales incluidas en la Medida 7.6.1 del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2014-2020, y se aprueba la convocatoria de ayudas para el año 2018. (BON núm. 117, de 19 de junio de 2018)

**Fuente:**

[http://www.navarra.es/home\\_es/Actualidad/BON/Boletines/2018/117/Anuncio-4/](http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2018/117/Anuncio-4/)

**Plazo:** 30 días naturales a contar desde el día siguiente a la publicación de la presente Resolución en el Boletín Oficial de Navarra.

***País Vasco***

- Orden de 16 de mayo de 2018, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se establece un programa de ayudas para la implantación de sistemas de gestión de calidad y de gestión medioambiental en el sector del transporte público de mercancías y viajeros por carretera de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOPV núm. 106, de 4 de junio de 2018)

**Fuente:** <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2018/06/1802905a.pdf>

**Plazo:** un mes contado a partir del día siguiente al de la publicación de la presente Orden en el Boletín Oficial del País Vasco.

- Orden de 25 de mayo de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se establecen las bases reguladoras y se convocan subvenciones a entidades privadas que realicen proyectos para la generación de conocimiento en la conservación del Patrimonio Natural para el año 2018. (BOPV núm. 108, de 6 de junio de 2018)

**Fuente:** <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2018/06/1802946a.pdf>

**Plazo:** 45 días contados desde el día siguiente a la publicación de la Orden.

- Orden de 9 de mayo de 2018, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se aprueban, para el año 2018, las bases de la convocatoria de ayudas a la investigación, desarrollo e innovación de los sectores agrícola, forestal y de los productos de la pesca y la acuicultura de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOPV núm. 109, de 7 de junio de 2018)

**Fuente:** <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2018/06/1802969a.pdf>

**Plazo:** un mes a contar desde el día siguiente al de la publicación de la presente Orden en el Boletín Oficial del País Vasco.

- Orden de 6 de junio de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se convocan, para el ejercicio 2018, las subvenciones previstas en el Decreto 202/2015, de 27 de octubre, por el que se regulan las subvenciones a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente. (BOPV núm. 113, de 13 de junio de 2018)



**Fuente:** <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2018/06/1803055a.pdf>

**Plazo:** un mes desde el día siguiente a la publicación de la presente Orden en el Boletín Oficial del País Vasco.

- Resolución, de 29 de mayo de 2018, del Director General del Ente Vasco de la Energía (EVE), por la que se procede a la aprobación, convocatoria y publicación de las bases reguladoras del programa de ayudas a inversiones en instalaciones de aprovechamiento energético de la biomasa - Año 2018. (BOPV núm. 113, de 13 de junio de 2018)

**Fuente:** <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2018/06/1803060a.pdf>

**Plazo:** comenzará al día siguiente de la publicación de las presentes bases en el BOPV y finalizará en el momento de producirse el agotamiento del presupuesto destinado a este efecto.

- Resolución, de 29 de mayo de 2018, del Director General del Ente Vasco de la Energía (EVE), por la que se procede a la aprobación, convocatoria y publicación de las bases reguladoras del programa de ayudas a inversiones en instalaciones de aprovechamiento geotérmico -Año 2018-. (BOPV núm. 113, de 13 de junio de 2018)

**Fuente:** <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2018/06/1803061a.pdf>

**Plazo:** comenzará al día siguiente de la publicación de las presentes bases en el BOPV y finalizará en el momento de producirse el agotamiento del presupuesto destinado a este efecto.

- Resolución, de 29 de mayo de 2018, del Director General del Ente Vasco de la Energía (EVE), por la que se procede a la aprobación, convocatoria y publicación de las bases reguladoras del programa de ayudas a inversiones en promoción de instalaciones de energías renovables para producción eléctrica - Año 2018. (BOPV núm. 113, de 13 de junio de 2018)

**Fuente:** <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2018/06/1803062a.pdf>

**Plazo:** comenzará al día siguiente de la publicación de las presentes bases en el BOPV y finalizará en el momento de producirse el agotamiento del presupuesto destinado a este efecto.

- Resolución, de 29 de mayo de 2018, del Director General del Ente Vasco de la Energía, por la que se procede a la aprobación, convocatoria y publicación de las bases reguladoras del programa de ayudas a inversiones para la demostración y validación de tecnologías energéticas renovables marinas emergentes - Año 2018. (BOPV núm. 113, de 13 de junio de 2018)

**Fuente:** <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2018/06/1803063a.pdf>

**Plazo:** comenzará al día siguiente de la publicación de las presentes bases en el BOPV y finalizará en el momento de producirse el agotamiento del presupuesto destinado a este efecto.

- Orden de 6 de junio de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones a Ayuntamientos, Mancomunidades, otras Entidades Locales, Organismos Autónomos Locales, Agencias de Desarrollo Local y Sociedades Mercantiles Locales que realicen acciones que promuevan el desarrollo sostenible. (BOPV núm. 114, de 14 de junio de 2018)

**Fuente:** <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2018/06/1803080a.pdf>

**Plazo:** hasta el 14 de septiembre de 2018, éste incluido.

### *Valencia*

- Resolución de 21 de mayo de 2018, de la consellera de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, por la que se convocan para el año 2018 las ayudas para fomentar una pesca sostenible en la Comunitat Valenciana. [2018/5375]

**Fuente:** [http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/07/pdf/2018\\_5375.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/07/pdf/2018_5375.pdf)

[http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/07/pdf/2018\\_5551.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/07/pdf/2018_5551.pdf)

**Plazo:** 20 días naturales, a contar desde el día siguiente al de la publicación en el DOGV del extracto de la presente resolución.

- Resolución de 6 de junio de 2018, de la Consellera de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, por la que se convocan para el año 2018 las ayudas para fomentar una acuicultura sostenible en la Comunitat Valenciana.(DOGV núm. 8322, de 21 de junio de 2018)

**Fuente:** [http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_5778.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_5778.pdf)

**Plazo:** 20 días naturales, a contar desde el día siguiente al de la publicación en el DOGV del extracto de la presente resolución.

- Extracto de la Resolución de 6 de junio de 2018, de la consellera de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, por la que se convocan,

para el año 2018, ayudas destinadas a fomentar una acuicultura sostenible [2018/6037]. (DOGV núm. 8322, de 21 de junio de 2018)

**Fuente:** [http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_6037.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_6037.pdf)

[http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_5778.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_5778.pdf)

**Plazo:** 20 días naturales a contar desde el día siguiente a la publicación del extracto.

- Resolución de 15 de junio de 2018, del director de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria, por la que se convocan para el ejercicio 2018 ayudas para la cooperación en el marco del Programa de desarrollo rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020, para proyectos de cooperación relacionados con experiencias innovadoras y sostenibles entre productores y centros de investigación con cultivos adaptados al cambio climático y producidos con modelos agroecológicos. [2018/6054]. (DOGV núm. 8322, de 21 de junio de 2018)

**Fuente:** [http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_6054.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_6054.pdf)

[http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_6088.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_6088.pdf)

**Plazo:** 20 días hábiles a contar desde el día siguiente al de la publicación de la convocatoria en el DOGV.

- Resolución de 15 de junio de 2018, del director de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria, por la que se convocan para el ejercicio 2018 ayudas para la cooperación en el marco del Programa de desarrollo rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020 para proyectos de cooperación relacionados con la valorización de restos vegetales en experiencias de agrocompostaje u otros cuyo fin sea evitar el uso del fuego para la eliminación de restos agrícolas. [2018/6055]. (DOGV núm. 8322, de 21 de junio de 2018)

**Fuente:** [http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_6055.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_6055.pdf)

[http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_6082.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_6082.pdf)

**Plazo:** 20 días hábiles a contar desde el día siguiente al de la publicación de la convocatoria en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

- Resolución de 15 de junio de 2018, del director de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria, por la que se convocan para el ejercicio 2018 ayudas para la cooperación en el marco del Programa de desarrollo rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020 para proyectos de cooperación relacionados con el fomento de la ganadería extensiva y de iniciativas en dicho sector. [2018/6056]. (DOGV núm. 8322, de 21 de junio de 2018)

**Fuente:** [http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_6056.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_6056.pdf)

[http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_6085.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_6085.pdf)

**Plazo:** 20 días hábiles a contar desde el día siguiente al de la publicación de la convocatoria en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

- Resolución de 15 de junio de 2018, del Director de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria, por la que se convocan para el ejercicio 2018 ayudas para la cooperación en el marco del Programa de desarrollo rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020 para proyectos de cooperación relacionados con las experiencias de transformación agroalimentaria innovadoras, especialmente vinculadas a figuras de calidad diferenciada y producción ecológica. [2018/6057]. (DOGV núm. 8322, de 21 de junio de 2018)

**Fuente:** [http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_6057.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_6057.pdf)

[http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_6086.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_6086.pdf)

**Plazo:** 20 días hábiles a contar desde el día siguiente al de la publicación de la convocatoria en el DOGV.

- Resolución de 15 de junio de 2018, del director de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria, por la que se convocan para el ejercicio 2018 ayudas para la cooperación en el marco del Programa de desarrollo rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020 para proyectos de cooperación relacionados con las experiencias de centrales de compra innovadoras, especialmente vinculadas a figuras de calidad diferenciada y producción ecológica. [2018/6058]. (DOGV núm. 8322, de 21 de junio de 2018)

**Fuente:** [http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_6058.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_6058.pdf)

[http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018\\_6092.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/21/pdf/2018_6092.pdf)

**Plazo:** 20 días hábiles a contar desde el día siguiente al de la publicación de la convocatoria en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

## Noticias

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de julio de 2018*

### [Se aprueba la normativa de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales de Valderejo y de Izki \(Álava\)](#)

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** BOPV núm. 98, de 23 de mayo de 2018 y núm. 106, de 4 de junio de 2018

**Temas Clave:** Biodiversidad; Espacios naturales protegidos; Fauna; Instrumentos de planificación; Lugares de importancia comunitaria (LIC); Ordenación de los recursos naturales; Parques Naturales; Red natura; Zona de especial conservación (ZEC); Zona de especial protección para las aves (ZEPA)


#### **Resumen:**

En el ámbito de Valderejo-Sobrón-Sierra de Arcena (Álava) se solapan dos categorías de Espacio Natural: un Parque Natural por un lado y, en segundo lugar, una Zona de Especial Conservación y una Zona de Especial Protección para las Aves, integrados consecuentemente en la Red Natura 2000.

Sobre este espacio acaba de aprobarse el Decreto 72/2018, de 15 de mayo, a través del cual se aprueba definitivamente la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Valderejo; procediéndose asimismo a publicarse el texto íntegro del Documento de Directrices y Medidas de Gestión del Espacio Red Natura 2000 ZEC/ZEPA de Valderejo-Sobrón-Sierra de Arcena ES2110024 y del III Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Valderejo.

En el ámbito de Izki (Álava) se solapan dos categorías de Espacio Natural: un Parque Natural por un lado y, en segundo lugar, una Zona de Especial Conservación y una Zona de Especial Protección para las Aves, integrados consecuentemente en la Red Natura 2000.

Sobre este espacio acaba de aprobarse el Decreto 73/2018, de 15 de mayo, a través del cual se aprueba definitivamente la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Izki; procediéndose asimismo a publicarse el texto íntegro de este Plan y del Documento de Directrices y Medidas de Gestión del Parque Natural y del espacio Red Natura 2000 Izki ES2110019.

**Documento adjunto:** ; 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de julio de 2018*

**Se modifica el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura**

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** DOE núm. 112, de 11 de junio de 2018


**Temas Clave:** Biodiversidad; Especies amenazadas; Fauna; Protección de especies

**Resumen:**

A través del Decreto 78/2018, de 5 de junio, se ha modificado el Decreto 37/2001, de 6 de marzo, por el que se regula el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura.

En concreto, esta modificación alcanza a su Anexo I, a fin de actualizar las denominaciones de las especies de fauna y flora a las denominaciones de las listas patrón de especies terrestres, fauna y flora, avaladas por la Resolución de 17 de febrero de 2017, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (todo ello en concordancia con el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad -[Real Decreto 556/2011, de 20 de abril](#)-).

Téngase en cuenta que este Anexo I modificado (actualización de denominaciones más bien) recoge a (i) las especies catalogadas en peligro de extinción; (ii) las especies catalogadas en la categoría de sensible a la alteración de su hábitat; (iii) las especies catalogadas en la categoría de vulnerable; (iv) las especies catalogadas en la categoría de interés especial y (v) las especies catalogadas como extinguidas.

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de julio de 2018*

## **Se aprueba la Estrategia marítima de la Comunidad Autónoma de Cataluña**

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** DOGC núm. 7642, de 14 de junio de 2018

**Temas Clave:** Actividades marítimas; Medio marino


### **Resumen:**

A través de un Acuerdo del gobierno autonómico de Cataluña (ACUERDO GOV/12/2018, de 12 de junio) se ha aprobado la denominada Estrategia marítima de Cataluña, que se enmarca dentro de la voluntad de este gobierno en ser un actor proactivo en procesos estratégicos clave en el marco de la Unión Europea, tales como la aplicación de la Directiva sobre ordenación del espacio marítimo ([Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014](#)) o las [iniciativas para el desarrollo sostenible de la economía azul en el Mediterráneo occidental](#).

En cuanto a su contenido, la Estrategia marítima de Cataluña gira en torno a cuatro ámbitos de actuación (concernientes al desarrollo sostenible, los ecosistemas marinos, la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía y la gobernanza) y sus correspondientes objetivos estratégicos. Estos últimos son desplegados mediante Líneas Estratégicas de Actuación, las cuales, a su vez, conforman los Planes Estratégicos multianuales (para periodos de cuatro años). El primer período, 2018-2021, es también abordado en esta Estrategia marítima de Cataluña, siendo que los siguientes hasta 2030 serán establecidos de acuerdo con los mecanismos de gobernanza de la Estrategia marítima de Cataluña.

Por último destacar que se encomienda al Consejo Catalán de Cogestión Marítima la cogestión y gobernanza de la Estrategia marítima.

Puede consultarse esta Estrategia marítima de Cataluña en el siguiente enlace: [http://agricultura.gencat.cat/web/.content/08-pesca/politica-maritima/enllacos-documents/fitxers-binari/EMC-2030-pla-2018-2021\\_v.2018.pdf](http://agricultura.gencat.cat/web/.content/08-pesca/politica-maritima/enllacos-documents/fitxers-binari/EMC-2030-pla-2018-2021_v.2018.pdf)

**Documento adjunto:** 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de julio de 2018*

**Se aprueba la modificación de la delimitación de la ZEPA Capçaleres del Ter i del Freser y se propone la modificación de las delimitaciones de los LIC Capçaleres del Ter i del Freser y Serra Cavallera**

**Autor:** Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

**Fuente:** DOGC núm. 7642, de 14 de junio de 2018

**Temas Clave:** Espacios naturales protegidos; Lugares de importancia comunitaria (LIC); Red natura; Zona de especial conservación (ZEC); Zona de especial protección para las aves (ZEPA)

**Resumen:**

A través del ACUERDO GOV/7/2018, de 12 de junio, se han aprobado las siguientes cuestiones concernientes a espacios Red Natura 2000 de la Comunidad Autónoma de Cataluña:


-La modificación de la delimitación de la ZEPA Capçaleres del Ter i del Freser (código ES5120002) prevista en el Acuerdo GOV/112/2006, de 5 de septiembre.

-La proposición a la Comisión Europea para la modificación de las delimitaciones de los LIC Capçaleres del Ter i del Freser (código ES5120002) y Serra Cavallera (ES5120003), previstas en el Acuerdo GOV/112/2006, de 5 de septiembre.

-Y, supeditada a la aprobación de la Comisión Europea de la modificación de las delimitaciones de los LIC indicados, la modificación de las delimitaciones de las ZEC Capçaleres del Ter i del Freser (código ES5120002) y Serra Cavallera (código ES5120003), previstas en el Acuerdo GOV/176/2013, de 17 de diciembre.

Hay que tener en cuenta a este respecto que los espacios Capçaleres del Ter i del Freser y Serra Cavallera, aparte de pertenecer a la Red Natura 2000, son también espacios del Plan de espacios de interés natural (PEIN), ya que fueron incorporados al PEIN por el Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de espacios de interés natural.

De este modo, como así se indica en este Acuerdo de 12 de junio, para dar coherencia al sistema de espacios naturales protegidos y facilitar la administración y la gestión, se ha estimado necesario modificar las delimitaciones de los espacios Red Natura 2000 antedichos para hacerla coincidir con la delimitación de los espacios PEIN establecida en el [Decreto 211/2015, de 22 de septiembre](#).

**Documento adjunto:** 



*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de julio de 2018*

### Se aprueba la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030

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

**Fuente:** BOJA núm. 119, de 21 de junio de 2018

**Temas Clave:** Desarrollo sostenible; Agenda 2030; Cohesión social; Economía verde

#### **Resumen:**

La Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030 constituye el instrumento de orientación estratégica para alcanzar la sostenibilidad ambiental, económica y social de las políticas de la Comunidad Autónoma y para la contribución de Andalucía a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas recogidos en la Agenda 2030.

Estas orientaciones se han definido mediante líneas de actuación (37) que se desglosan en medidas (226) estructuradas en áreas que se han considerado prioritarias para avanzar en el camino de la sostenibilidad. Por este motivo, la Estrategia no se limita a las temáticas tradicionalmente ambientales e incorpora áreas estratégicas como la educación, la cohesión social, la salud, el empleo o la innovación, entre otras. Entre las ambientales, destacan los recursos naturales, la calidad ambiental, la energía, el cambio climático, la movilidad, el empleo verde, la producción y el consumo sostenibles, y el desarrollo rural.


Las dos ideas centrales que presiden esta estrategia son: la promoción de una economía verde y el refuerzo de la cohesión social.

Cubre dos objetivos instrumentales, establecer el marco conceptual y estratégico para el desarrollo de las políticas vinculadas al desarrollo sostenible y aportar los principios y prioridades de un plan de acción que mida el grado de progreso para cada uno de los objetivos y metas de la Agenda 2030.

En el marco de las perspectivas para el desarrollo sostenible y en el contexto de crisis económica y de cambio global actual, el objetivo de la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030 es:

Orientar y reforzar las políticas e iniciativas públicas y privadas con incidencia en la comunidad autónoma andaluza, hacia un modelo de desarrollo sostenible basado en la transición a una economía verde y en la integración de las consideraciones ambientales, económicas y sociales, y que este modelo sea percibido como motor de desarrollo socioeconómico y reconocida su potencialidad para la creación de empleo.

El texto de la Estrategia estará disponible en el sitio web de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

**Documento adjunto:**  ; 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de julio de 2018*

**[La Comunidad Autónoma de las Illes Balears, a través de la Ley 6/2018, de 22 de junio, modifica varias normas de su ordenamiento jurídico en materia de urbanismo, transportes y residuos](#)**

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

**Fuente:** BOIB núm. 78, de 26 de junio de 2018

**Temas Clave:** Urbanismo; Transporte; Energía; Residuos

**Resumen:**

Con carácter previo a cumplimentar lo establecido en la Ley 5/2015, de 23 de marzo, de racionalización y simplificación del ordenamiento legal y reglamentario de la Comunidad autónoma de las Illes Balears, que pretendía, en el plazo de 18 meses, aprobar una serie de textos refundidos y textos reglamentarios consolidados con el fin de mejorar la coherencia del ordenamiento normativo autonómico; se ha considerado necesario introducir una serie de modificaciones en algunas normas del ordenamiento jurídico autonómico.

Al efecto:

**-Modificaciones de la [Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears](#):**

Se suprime el apartado 2 del artículo 26 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

Se modifica la letra a) del apartado 4 del artículo 166 de la Ley 12/2017.

Se adiciona un apartado 3 a la disposición transitoria decimocuarta de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, relativa a régimen para el suelo clasificado como urbanizable en el planeamiento general vigente que disponga de los servicios urbanísticos básicos y esté consolidado por la edificación.

**-Modificación de la [Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes y movilidad sostenible de las Illes Balears](#):**


Se adiciona un nuevo apartado 5 al artículo 69

Se adiciona un nuevo apartado 6 al artículo 74 bis

Se adiciona el apartado d) al artículo 182

**-Derogación del artículo 19 de la [Ley 13/2012, de 20 de noviembre, de medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, nuevas tecnologías,](#)**

[residuos, aguas, otras actividades y medidas tributarias](#), artículo relativo al traslado y tratamiento de combustible derivado de residuos que provienen de la Unión Europea.

Documento adjunto: 

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de julio de 2018*

[Se declara Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo, se aprueba un régimen de protección preventiva y se propone su inclusión en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo \(Lista ZEPIM\) en el marco del Convenio de Barcelona](#)

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

**Fuente:** BOE núm. 178, de 30 de junio de 2018

**Temas Clave:** Espacios naturales protegidos; Especies protegidas; Reservas marinas; Mediterráneo

**Resumen:**

Las aguas marítimas en las que el Reino de España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción localizadas en el mar Mediterráneo entre las costas de Cataluña y la Comunidad Valenciana y el archipiélago de las Islas Baleares, presentan un gran valor ecológico y constituyen un corredor de migración de cetáceos de fundamental importancia para la supervivencia de estos animales marinos en el Mediterráneo Occidental.

La singularidad de esta zona marina para especies pelágicas de cetáceos y tortugas hacen conveniente su protección mediante la figura de ZEPIM. Todas estas especies están incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial; además, el rorcual común, el cachalote común, el calderón común, los delfines mular y común y la tortuga boba, son especies catalogadas en la categoría de «vulnerable» dentro del Catálogo Español de Especies Amenazadas. Finalmente, todas estas especies están incluidas en la lista de especies en peligro o amenazadas del anexo II del Protocolo ZEPIM, para las que, indica, se deberá garantizar su mantenimiento en un estado de conservación favorable.

El área que se propone como Área Marina Protegida es una franja continua de aguas marítimas de una superficie calculada de 46.385,70 km<sup>2</sup> y de unos 85 km de anchura media.

Se extiende por el norte dentro de las aguas de soberanía española a la altura del Cabo de Creus, en Gerona, hasta el Cabo de la Nao, en Alicante, por el sur; por el este, discurre paralela a las costas de islas de Ibiza, Mallorca y Menorca, a una distancia de unos 13 km; y por el oeste, también paralela a las costas catalana y valenciana, se mantiene a unos 38 km de distancia media.


El espacio marino, incluidas las aguas en las que está integrado, el fondo y la columna de aire suprayacente, constituyen un ecosistema de gran importancia y muy vulnerable, donde existen especies de gran valor.

Los datos científicos aportados y la aplicación de nuestra normativa justifican y hacen recomendable el dotar de una figura nacional de protección a este espacio además de la

instauración de un régimen de protección preventiva ante aquellas actividades que pudieran poner en riesgo sus valores naturales.

En concreto, y en relación con el régimen de protección preventiva, este real decreto recoge las siguientes medidas:

- No se permitirá el uso de sistemas activos destinados a la investigación geológica subterránea, tanto por medio de sondas, aire comprimido o explosiones controladas como por medio de perforación subterránea, en el área comprendida en el artículo 1, salvo aquellas relacionadas con permisos de investigación o explotación en vigor.
- Quedará prohibido cualquier tipo de actividad extractiva de hidrocarburos, salvo aquellas relacionadas con permisos de investigación o explotación en vigor.

**Documento adjunto:** 

## Agenda

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de julio de 2018*

### Jornada “Protección de la innovación y práctica en derecho biotecnológico” y curso “Las montañas y el riesgo: perspectivas jurídicas”

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



**Temas Clave:** Formación; Biotecnología; Montañas; Gestión de riesgos; Universidad

#### **Resumen:**

Dña. Pilar Dopazo Fraquío y D. Mariano Teijeira Rodríguez, especialistas en derecho biotecnológico, organizan a través del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM) la Jornada “Protección de la innovación y práctica en derecho biotecnológico” el 6 de julio de 2018 en Madrid. Destinado a profesionales del Derecho, emprendedores y/o empresas del sector biotecnológico, innovación tecnológica y asimismo comunicación jurídica especializada en este ámbito, se facilitará el necesario conocimiento y guía sobre cómo prestar servicios jurídicos y en qué consiste el asesoramiento técnico en esta materia, para de este modo ofrecer y desarrollar un servicio de orientación integrado. Se desarrollarán aspectos como el derecho biotecnológico como nuevo área de especialización jurídica, así como los instrumentos para la protección jurídica de la innovación biotecnológica.

**Fecha:** 6 de Julio de 2018, (16:30h a 20:30h.)

**Lugar:** Centro de Estudios del ICAM, Madrid, C/ Serrano, 11 – Madrid, Telf.: 91 435 78 10 (Ext. 1826)


**Documento adjunto:**  ; 

Por otro lado, la Fundación Cursos de Verano de la UPV/EHU organiza el 12 y 13 de Julio, en San Sebastián/ Donostia el curso “Las montañas y el riesgo: Perspectivas jurídicas”.

Este Curso de Verano abordará las cuestiones jurídicas derivadas de la práctica de actividades de riesgo en la naturaleza y sus eventuales niveles de responsabilidad (civil, administrativa y/o penal). Los especialistas serán: Xabier Ezeizabarrena, Javier Moreno García, Txomin Uriarte, Klara Dvorakova, Pablo Heuser Sommer, Marta Rozas Ormazabal, Gaizka Etxabe Astoreca.

**Fecha:** 12 y 13 de Julio de 2018

**Lugar:** Palacio Miramar, Pº de Miraconcha nº 48. Donostia / San Sebastián (Gipuzkoa)

**Documento adjunto:** 

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

Blanca Muyo Redondo

## MONOGRAFÍAS

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de julio de 2018*

### **Aguas:**

BADIA MARTI, Ana M. “Agua, recurso natural limitado: entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional”. Barcelona: Marcial Pons, 2018. 238 p.

TORNOS MAS, Joaquín (Coord.); PEDIGÓ SOLÁ, Joan. “El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia”. Madrid: Iustel, 2018. 395 p.

### **Autorización ambiental integrada:**

VALENCIA MARTÍN, Germán. “Autorización ambiental integrada y licencias municipales”. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi, 2018. 231 p.

### **Derecho ambiental:**

AMAYA NAVAS, Óscar Darío; Amaya Arias, Ángela María. “Derecho privado y medio ambiente: homenaje a Fernando Hinestrosa”. Bogotá (Colombia): Universidad Externado de Colombia, 2017. 580 p.

CUENCA TOVAR, Ronald Edgardo (Ed.) et al. “Cuestiones actuales de Derecho Ambiental”. Bogotá (Colombia): Universidad Manuela Beltrán, 2018. 163 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://docplayer.es/amp/80817813-Coleccion-temas-de-actualidad-juridica-cuestiones-actuales-de-derecho-ambiental-ronald-edgardo-cuenca-tovar-editor-academico.html> [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].

### **Desarrollo sostenible:**

ÁVILA ORIVE, José Luis. “Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. 307 p.

BADIA MARTI, Ana M. “Agua, recurso natural limitado: entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional”. Barcelona: Marcial Pons, 2018. 238 p.

### **Edificación:**

GÓMEZ ROSSI, María Jesús. “Parcelaciones y edificaciones irregulares en suelo no urbanizable en España”. Málaga: Fundación Formación y Desarrollo Urbanístico (FYDU), 2018. 284 p.



**Energía:**

JIMÉNEZ, Juan Carlos. “Desafíos del sector energético: un enfoque sectorial”. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi: Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental (FUNSEAM), 2018. 188 p.

**Fiscalidad ambiental:**

CASTAÑEDA CASADO, Esperanza. “Fiscalidad práctica 2018: impuestos especiales y medioambientales “. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi, 2018. 762 p.

**Política ambiental:**

GINER ALEGRÍA, César Augusto et al. “Conflictos y diplomacia, desarrollo y paz, globalización y medio ambiente”. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi, 2018. 700 p.

**Responsabilidad ambiental:**

BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. “Instrumentos para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental”. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi, 2018. 380 p.

**Urbanismo:**

ÁVILA ORIVE, José Luis. “Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018. 307 p.

**Vertidos:**

GARCÍA PACHÓN, María del Pilar. “Régimen jurídico de los vertimientos en Colombia: análisis desde el derecho ambiental y el derecho de aguas”. Bogotá (Colombia): Universidad Externado de Colombia, 2017. 444 p.

## Capítulos de monografías

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de julio de 2018*

Éstos son los títulos donde se ha encontrado algún capítulo jurídico ambiental:

- CHIARA MARULLO, Maria; ZAMORA CABOT, Francisco Javier. “Empresas y derechos humanos: temas actuales”. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2018, 417 p.
- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (Dir.); DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.); VERDIALES LÓPEZ, Diana Marcela (Coord.). “Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas”. Madrid: Universidad Carlos III, 2018, 331 p., [en línea]. Disponible en Internet: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/26561> [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].
- MAROTO CALATAYUD, Manuel (Coord.) et al. “Derecho penal económico y derechos humanos”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, 466 p.
- TERRÓN SANTOS, Daniel (Coord.) et al. “Liber amicorum salmanticensis profesor Ángel Sánchez Blanco: (cuarenta años de ordenamiento constitucional)”. Salamanca: Ratio Legis, 2017, 356 p.

### **Aguas:**

CAMARERO SUÁREZ, María Victoria; ZAMORA CABOT, Francisco Javier. “El acceso al agua limpia y al saneamiento: un derecho humano crecientemente asediado”. EN: CHIARA MARULLO, Maria; ZAMORA CABOT, Francisco Javier. “Empresas y derechos humanos: temas actuales”. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2018, pp. 331-355

TOMÁS ORTIZ DE LA TORRE, José Antonio. “Breves reflexiones sobre las bases del derecho humano de acceso al agua potable y al saneamiento como previo y fundamental para el disfrute de los demás derechos humanos”. EN: CHIARA MARULLO, Maria; ZAMORA CABOT, Francisco Javier. “Empresas y derechos humanos: temas actuales”. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2018, pp. 306-329

### **Cambio climático:**

ORTIZ-ARCE VIZCARRO, Sara. “Estados, multinacionales y litigios climáticos: análisis de algunos casos relevantes”. EN: CHIARA MARULLO, Maria; ZAMORA CABOT, Francisco Javier. “Empresas y derechos humanos: temas actuales”. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2018, pp. 357-385

### **Carreteras:**

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “El régimen de las carreteras, autovías y autopistas: de la Constitución española de 1978 a la Ley de 29 de septiembre de 2015”. EN: TERRÓN SANTOS, Daniel (Coord.). “Liber amicorum salmanticensis profesor Ángel Sánchez Blanco: (cuarenta años de ordenamiento constitucional)”. Salamanca: Ratio Legis, 2017, pp. 67-101

#### **Catástrofes:**

VICENTE MARTÍNEZ, Rosario de. “Hacia un derecho penal internacional medioambiental: catástrofes ambientales y "ecocidio"”. EN: MAROTO CALATAYUD, Manuel (Coord.) et al. “Derecho penal económico y derechos humanos”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 245-277

#### **Delito ecológico:**

GÓMEZ INIESTA, Diego José. “La protección penal de los medicamentos y productos sanitarios”. EN: MAROTO CALATAYUD, Manuel (Coord.) et al. “Derecho penal económico y derechos humanos”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 307-333

VICENTE MARTÍNEZ, Rosario de. “Hacia un derecho penal internacional medioambiental: catástrofes ambientales y "ecocidio"”. EN: MAROTO CALATAYUD, Manuel (Coord.) et al. “Derecho penal económico y derechos humanos”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 245-277

#### **Derecho constitucional:**

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. “El régimen de las carreteras, autovías y autopistas: de la Constitución española de 1978 a la Ley de 29 de septiembre de 2015”. EN: TERRÓN SANTOS, Daniel (Coord.). “Liber amicorum salmanticensis profesor Ángel Sánchez Blanco: (cuarenta años de ordenamiento constitucional)”. Salamanca: Ratio Legis, 2017, pp. 67-101

#### **Derechos fundamentales:**

CAMARERO SUÁREZ, María Victoria; ZAMORA CABOT, Francisco Javier. “El acceso al agua limpia y al saneamiento: un derecho humano crecientemente asediado”. EN: CHIARA MARULLO, María; ZAMORA CABOT, Francisco Javier. “Empresas y derechos humanos: temas actuales”. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2018, pp. 331-355

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio. “La aplicación extraterritorial de los derechos humanos por acciones de empresas”. EN: FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (Dir.); DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.); VERDIALES LÓPEZ, Diana Marcela (Coord.). “Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas”. Madrid: Universidad Carlos III, 2018, pp. 57-60,

[en línea]. Disponible en Internet: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias\\_9\\_IFV\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=59](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias_9_IFV_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=59) [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].

LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, María Eugenia. “Hacia un futuro tratado internacional sobre las empresas y los derechos humanos”. EN: FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (Dir.); DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.); VERDIALES LÓPEZ, Diana Marcela (Coord.). “Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas”. Madrid: Universidad Carlos III, 2018, pp. 61-73, [en línea]. Disponible en Internet: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias\\_9\\_IFV\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=63](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias_9_IFV_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=63) [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].

OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel; SÁNCHEZ LIZAMA, Adriana. “Derechos de los pueblos indígenas: marcos de protección en la Agenda 2030 y en los principios rectores sobre empresas y derechos humanos”. EN: FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (Dir.); DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.); VERDIALES LÓPEZ, Diana Marcela (Coord.). “Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas”. Madrid: Universidad Carlos III, 2018, pp. 317-331, [en línea]. Disponible en Internet: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias\\_9\\_IFV\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=319](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias_9_IFV_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=319) [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].

TOMÁS ORTIZ DE LA TORRE, José Antonio. “Breves reflexiones sobre las bases del derecho humano de acceso al agua potable y al saneamiento como previo y fundamental para el disfrute de los demás derechos humanos”. EN: CHIARA MARULLO, Maria; ZAMORA CABOT, Francisco Javier. “Empresas y derechos humanos: temas actuales”. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2018, pp. 306-329

#### **Desarrollo sostenible:**

JIMÉNEZ-PIERNAS GARCÍA, Alberto. “Importancia y características de los planes nacionales de empresas y derechos humanos en relación con el desarrollo sostenible”. EN: FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (Dir.); DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.); VERDIALES LÓPEZ, Diana Marcela (Coord.). “Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas”. Madrid: Universidad Carlos III, 2018, pp. 289-301, [en línea]. Disponible en Internet: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias\\_9\\_IFV\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=291](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias_9_IFV_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=291) [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].

MANERO SALVADOR, Ana. “Objetivo de desarrollo sostenible 16: principios rectores y espacio iberoamericano: el caso Berta Cáceres”. EN: FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (Dir.); DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.); VERDIALES LÓPEZ, Diana Marcela (Coord.). “Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas”. Madrid: Universidad Carlos III, 2018, pp. 305-315, [en línea]. Disponible en Internet: <https://e->

[archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias\\_9\\_IFV\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=307](http://archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias_9_IFV_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=307) [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].

VERDIALES LÓPEZ, Diana M. “La importancia del enfoque de los derechos humanos en los objetivos del desarrollo de sostenible”. EN: FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (Dir.); DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.); VERDIALES LÓPEZ, Diana Marcela (Coord.). “Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas”. Madrid: Universidad Carlos III, 2018, pp. 75-90, [en línea]. Disponible en Internet: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias\\_9\\_IFV\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=77](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias_9_IFV_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=77) [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].

VIGURI PEREA, Agustín. “La protección legal del medio ambiente: desarrollo sostenible: problemática del amianto: acciones colectivas”. EN: CHIARA MARULLO, Maria; ZAMORA CABOT, Francisco Javier. “Empresas y derechos humanos: temas actuales”. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2018, pp. 205-224

#### **Política ambiental:**

ORTIZ-ARCE VIZCARRO, Sara. “Estados, multinacionales y litigios climáticos: análisis de algunos casos relevantes”. EN: CHIARA MARULLO, Maria; ZAMORA CABOT, Francisco Javier. “Empresas y derechos humanos: temas actuales”. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2018, pp. 357-385

#### **Responsabilidad penal:**

NIETO MARTÍN, Adán. “La responsabilidad penal de empresas multinacionales y la seguridad alimentaria”. EN: MAROTO CALATAYUD, Manuel (Coord.) et al. “Derecho penal económico y derechos humanos”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 279-306

#### **Responsabilidad Social Empresarial ( RSE ):**

IGLESIAS MÁRQUEZ, Daniel; GARCÍA-ÁLVAREZ, Laura. “La regla de la ubicuidad y la responsabilidad ambiental corporativa”. EN: CHIARA MARULLO, Maria; ZAMORA CABOT, Francisco Javier. “Empresas y derechos humanos: temas actuales”. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2018, pp. 115-156

NIETO MARTÍN, Adán. “La responsabilidad penal de empresas multinacionales y la seguridad alimentaria”. EN: MAROTO CALATAYUD, Manuel (Coord.) et al. “Derecho penal económico y derechos humanos”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 279-306

#### **Salud:**

GALLEGO HERNÁNDEZ, Ana Cristina. “Seguridad sanitaria y empresas”. EN: FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (Dir.); DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.);

VERDIALES LÓPEZ, Diana Marcela (Coord.). “Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas”. Madrid: Universidad Carlos III, 2018, pp. 265-272, [en línea]. Disponible en Internet: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias\\_9\\_IFV\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=267](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias_9_IFV_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=267) [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].

GÓMEZ INIESTA, Diego José. “La protección penal de los medicamentos y productos sanitarios”. EN: MAROTO CALATAYUD, Manuel (Coord.) et al. “Derecho penal económico y derechos humanos”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 307-333

#### **Seguridad alimentaria:**

FILLOL MAZO, Adriana. “El acaparamiento de tierras por empresas multinacionales y la seguridad alimentaria”. EN: FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. (Dir.); DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (Dir.); VERDIALES LÓPEZ, Diana Marcela (Coord.). “Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: Paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas”. Madrid: Universidad Carlos III, 2018, pp. 273-288, [en línea]. Disponible en Internet: [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias\\_9\\_IFV\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=275](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias_9_IFV_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=275) [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].

NIETO MARTÍN, Adán. “La responsabilidad penal de empresas multinacionales y la seguridad alimentaria”. EN: MAROTO CALATAYUD, Manuel (Coord.) et al. “Derecho penal económico y derechos humanos”. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 279-306

#### **Sustancias peligrosas:**

VIGURI PEREA, Agustín. “La protección legal del medio ambiente: desarrollo sostenible: problemática del amianto: acciones colectivas”. EN: CHIARA MARULLO, Maria; ZAMORA CABOT, Francisco Javier. “Empresas y derechos humanos: temas actuales”. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2018, pp. 205-224

#### **Urbanismo:**

PAREJO ALFONSO, Luciano José. “Algunas reflexiones sobre la disciplina urbanística en general y el derecho gallego en particular”. EN: CERDEIRA PÉREZ, José Antonio (Dir.); DOMÍNGUEZ BLANCO, José María (Dir.); ALMEDIA CERREIDA, Marcos (Coord.). “Cuestiones Actuales de Derecho Urbanístico”. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters - Aranzadi, 2018, pp. 397-427

## Tesis doctorales

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de julio de 2018*

### **Aguas:**

LUCATELLI, Pablo Ramón. “La cuenca del río Sali-Dulce (Argentina) y su región: estudio de su régimen jurídico”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Omar Bouazza Ariño. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017. 594 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://eprints.ucm.es/40914/1/T38293.pdf> [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].

### **Energías renovables:**

BALIBREA INIESTA, José. “Regulación económica y desarrollo de energías renovables: un análisis comparado de los casos de Francia y España”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Gustavo Nombela Merchán. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 2017. 343 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://eprints.ucm.es/48050/> [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].

### **Instrumentos y protocolos internacionales:**

RODA MUÑOZ, Alicia de los Ángeles. “La condicionalidad medioambiental en la acción exterior de la Unión Europea”. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Fanny Castro-Rial Garrone y el Dr. Eduardo Soto-Trillo de Martín-Pinillos. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Internacional Público, 2015. 927 p., [en línea]. Disponible en Internet: <http://espacio.uned.es/fez/view/tesisuned:Derecho-Aaroda> [Fecha de último acceso 26 de junio de 2018].

### **Principio “Quien contamina paga”:**

MOGROVEJO JARAMILLO, Juan Carlos. “El principio de quien contamina paga y la tributación medioambiental: una mirada del caso ecuatoriano”. Tesis doctoral dirigida por el Dr. José Francisco Alenza García. Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2017.

## PUBLICACIONES PERIÓDICAS

### Números de publicaciones periódicas

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de julio de 2018*

Se han publicado los siguientes números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Actualidad administrativa, n. 5, 2018
- (La) administración práctica: enciclopedia de administración municipal, n. 3, 2018
- Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural = Journal of depopulation and rural development studies, n. 24, 2018, [http://www.ceddar.org/ager-revista-estudios-despoblaci%C3%B3n-desarrollo-rural\\_publicacion\\_es\\_400.html](http://www.ceddar.org/ager-revista-estudios-despoblaci%C3%B3n-desarrollo-rural_publicacion_es_400.html)
- (The) American review of public administration (ARPA), vol. 48, n. 4, mayo 2018
- Anales de la Facultad de Derecho (Universidad de La Laguna), n. 34, 2017, <http://publica.webs.ull.es/publicaciones/volumen/anales-de-la-facultad-de-derecho-volumen-34-2017/>
- Anuario de Derecho Público (Universidad Diego Portales), n. 1, 2016, <http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/Anuario2016Final.pdf>
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado, n. 151, enero-abril 2018, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/582>
- CEFLegal: revista práctica de derecho: comentarios y casos prácticos, n. 207, 2018
- Columbia Journal of Environmental Law, vol. 43, n. 1, enero 2018, <http://www.columbiaenvironmentallaw.org/category/archive/vol-43-no-1/>
- Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas, n. 155, 2018
- (El) Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, n. 75, mayo 2018
- Derecho Administrativo y urbanismo, junio 2018, <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/blog>
- (El) diario, junio 2018, [https://www.eldiario.es/focos/medio\\_ambiente/](https://www.eldiario.es/focos/medio_ambiente/)
- Diario La Ley, n. 9232, 2018



- e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público, vol. 4, n. 2, noviembre 2017, <http://e-publica.pt/index.html>
- European transport law = Droit européen des transports = Europäisches Transportrecht = Diritto europeo dei trasporti = Derecho europeo de transportes = Europees vervoerrecht, vol. 52, n. 2, 2017
- Journal of Environmental Law, vol. 29, n. 3, noviembre 2017
- Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, n. 141, 2018
- Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo, n. 152, 2018
- Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 15, noviembre-diciembre 2017 - enero 2018
- Revista de derecho (Universidad del Norte, Colombia), n. 49, enero-junio 2018, <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/issue/view/468>
- Revista Derecho Público Iberoamericano, n. 12, abril 2018, [http://www.derechoiberoamericano.cl/?page\\_id=921](http://www.derechoiberoamericano.cl/?page_id=921)
- Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 321, abril-mayo 2018
- Revista española de derecho administrativo: crónicas de jurisprudencia, 190, abril 2018; Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 191, abril-junio 2018
- Revista internacional de educación para la justicia social (RIEJS), vol. 7, n. 1, 2018, <https://revistas.uam.es/riejs/issue/view/807>
- Revue juridique de l'environnement, número especial 2017
- Rivista di diritto agrario, vol. 96, n. 4, 2017
- Temas para el debate, n. 282, mayo 2018
- Web de Mercedes Fuertes, enero, septiembre 2017, <http://mercedesfuertes.es/category/derecho-ambiental/>
- WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR), n. 4, diciembre 2016, <http://www.pasosvivienda.uma.es/faces/wps/index.xhtml>

## Artículos de publicaciones periódicas

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13, 20 y 27 de julio de 2018*

### Actividades marítimas:

GAMBARDELLA, Sophie. “La stratégie de réduction des émissions maritimes internationales de gaz à effet de serre après l'accord de Paris: Réflexions sur la pertinence de l'Organisation maritime internationale en tant qu'échelle d'action”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 201-213

GONZÁLEZ PELLICER, José Manuel; DELAGRANGE, Olivia. “Rumbo al derecho de la navegación marítima automatizada”. *Diario La Ley*, n. 9232, 2018

### Agricultura:

BODIGUEL, Luc. “La politique agricole commune face à la question climatique: l'accord de Paris change-t-il la donne?”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 171-185

LATTANZI, Pamela. “L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione: opportunità e rischi di una nuova rivoluzione”. *Rivista di diritto agrario*, vol. 96, n. 4, 2017, pp. 555-598

SARMIENTO ERAZO, Juan Pablo. “La aplazada reforma agraria y la concentración de la tierra en Colombia”. *Revista de derecho (Universidad del Norte, Colombia)*, n. 49, enero-junio 2018, pp. 13-50, [en línea]. Disponible en Internet: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/10781/11060> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

STRAMBI, Giuliana. “La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"”. *Rivista di diritto agrario*, vol. 96, n. 4, 2017, pp. 599-632

### Aguas:

NARBONA RUIZ, Cristina. “Agua y cambio climático: un desafío ético y político”. *Temas para el debate*, n. 282, mayo 2018, pp. 21-24

PÉREZ SÁEZ, Rocío. “Administración local: los trabajos de conservación y adecuación de los cauces públicos de agua en zonas urbanas, son por lo general competencia de las administraciones locales”. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 3, 2018, pp. 145-152

### Alimentación:

MACCIONI, Gioia. “La lotta allo spreco alimentare tra strategie di regolazione e governance”. *Rivista di diritto agrario*, vol. 96, n. 4, 2017, pp. 633-657

#### **Aviación:**

ABEYRATNE, Ruwantissa. “ICAO's Involvement in the Sustainable Development Goals-The Aviation Connection”. *European transport law = Droit européen des transports = Europäisches Transportrecht = Diritto europeo dei trasporti = Derecho europeo de transportes = Europees vervoerrecht*, vol. 52, n. 2, 2017, pp. 129-144

KAMMER, Sean M.; CHRISTOPHERSON, Sarah E. “Reserving a Place for Nature on Spaceship Earth: Rethinking the Role of Conservation Easements”. *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 43, n. 1, enero 2018, pp. 1-48, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.columbiaenvironmentallaw.org/reserving-a-place-for-nature-on-spaceship-earth-rethinking-the-role-of-conservation-easements/> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

#### **Bosques:**

ITUARTE-LIMA, Claudia; MCDERMOTT, Constance L. “Are More Prescriptive Laws Better? Transforming REDD+ Safeguards into National Legislation”. *Journal of Environmental Law*, vol. 29, n. 3, noviembre 2017, pp. 505-536, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.1093/jel/eqx020> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

#### **Cambio climático:**

ANTYPAS, Alexios; SOO, Carly. “Trumped or triumphant? The global climate regime seeking balance at COP 22”. *Environmental Liability: Law, Policy and Practice*, vol. 24, n. 3-4, 2016

ARBOUR, Jean Maurice. “L'impossible défi canadien: lutter efficacement contre les changements climatiques, exporter davantage de pétrole, respecter les compétences constitutionnelles des provinces”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 75-103

BEERENS BETTEX, Simon. “Le droit de la montagne face au changement climatique”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 187-200

BILLET, Philippe. “De la sources au puits: aspects juridiques de la protection des sols dans le cadre de la lutte contre le changement climatique”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 215-227

BLIN-FRANCHOMME, Marie-Pierre. “Quel rôle pour l'entreprise après l'accord de Paris?”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 119-133

BODIGUEL, Luc. “La politique agricole commune face à la question climatique: l'accord de Paris change-t-il la donne?”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 171-185

COURNIL, Christel. “Les convergences des actions climatiques contre l'état. Étude comparée du contentieux national”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 245-261

CROSLAND, Tim; MEYER, Aubrey; WEWERINKE-SINGH, Margaretha. “The Paris Agreement Implementation Blueprint - Part I: A practical guide to bridging the gap between actions and goal and closing the accountability deficit”. *Environmental Liability: Law, Policy and Practice*, vol. 24, n. 3-4, 2016

ESTY, Daniel C. “Trumping-Trump: pourquoi l'accord de Paris survivra: De l'annonce du Président Trump à la polémique qui en résulte, retour sur les raisons de continuer à croire en une politique climatique ambitieuse aux États-Unis et à la réussite de l'Accord de Paris”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 49-57

GAMBARDELLA, Sophie. “La stratégie de réduction des émissions maritimes internationales de gaz à effet de serre après l'accord de Paris: Réflexions sur la pertinence de l'Organisation maritime internationale en tant qu'échelle d'action”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 201-213

GUIOT, Joël. “Limiter l'augmentation des températures bien en dessous de 2°C: est-ce un objectif atteignable?”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 23-32

LEMOINE SCHONNE, Marion. “Quelle perspective pour les instruments de marché sur le climat après l'accord de Paris?”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 143-155

MEKOUAR, Mohamed Ali. “L'Afrique à l'épreuve de l'accord de Paris: ambitions et défis”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 59-71

MICHALLET, Isabelle. “De l'action locale au droit global: l'engagement climatique des villes”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 105-117

NARBONA RUIZ, Cristina. “Agua y cambio climático: un desafío ético y político”. *Temas para el debate*, n. 282, mayo 2018, pp. 21-24

NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar. “Regulación autonómica de la lucha contra el cambio climático: entre Cataluña, País Vasco y Andalucía”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 75, mayo 2018, pp. 22-27

RAJAMANI, Lavanya; BRUNNÉE, Jutta. “The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement”. *Journal of Environmental Law*, vol. 29, n. 3, noviembre 2017, pp. 537-551, [en línea]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.1093/jel/eqx024> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

TABAU, Anne-Sophie. “Les circulations entre l'accord de Paris et les contentieux climatiques nationaux: quel contrôle de l'action climatique des pouvoirs publics d'un point de vue global?”. Revue juridique de l'environnement, número especial 2017, pp. 231-244

#### **Clasificación de suelos:**

MORENO MARIÑO, Felipe. “La regularización de los asentamientos de población ilegales en suelo rústico según la normativa autonómica y su singularidad en el caso de Castilla y León”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 321, abril-mayo 2018, pp. 95-142

#### **Competencias:**

PÉREZ SÁEZ, Rocío. “Administración local: los trabajos de conservación y adecuación de los cauces públicos de agua en zonas urbanas, son por lo general competencia de las administraciones locales”. La administración práctica: enciclopedia de administración municipal, n. 3, 2018, pp. 145-152

#### **Contratación pública verde:**

GÓMEZ, Mateo Juan. “Breve estudio sobre la incorporación de cláusulas sociales y medio ambientales en la contratación pública actual”. Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas, n. 155, 2018, pp. 6-21

#### **Delito ecológico:**

MISTURA, Alessandra. “Is There Space for Environmental Crimes Under International Criminal Law? The Impact of the Office of the Prosecutor Policy Paper on Case Selection and Prioritization on the Current Legal Framework”. Columbia Journal of Environmental Law, vol. 43, n. 1, enero 2018, pp. 181-226, [en línea]. Disponible en Internet:<http://www.columbiaenvironmentallaw.org/is-there-space-for-environmental-crimes-under-international-law-the-impact-of-the-office-of-the-prosecutor-policy-paper-on-case-selection-and-prioritization-on-the-current-legal-framework/> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

#### **Derecho ambiental:**

BROSSET, Estelle. “Conclusions” Revue juridique de l'environnement, número especial 2017, pp. 263-275

CARRASCO QUIROGA, Edesio. “Tres años de jurisprudencia desde la creación de los Tribunales Ambientales (2013-2015)”. Anuario de Derecho Público, (Universidad Diego Portales), n. 1, 2016, pp. 283-315, [en línea]. Disponible en Internet:

<http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/Anuario2016Final.pdf#page=281>  
[Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

GORDON, Gwendolyn J. “Environmental Personhood”. *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 43, n. 1, enero 2018, pp. 49-91, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.columbiaenvironmentallaw.org/environmental-personhood/> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

HAUTEREAU-BOUONNET, Mathilde; MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. “Introduction”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 9-21

HELLIO, Hugues. “Les "contributions déterminées au niveau national", instruments au statut juridique en devenir”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 35-48

VILLARREAL, Federico. “Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia c/ Santa Cruz, provincia de y Estado Nacional (21 de diciembre de 2016): La Audiencia Pública previa a las decisiones estatales: ¿consolidación de una doctrina en la Corte Suprema de justicia de la nación?”. *Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM)*, n. 16, febrero-abril 2018, pp. 73-98

#### **Derechos fundamentales:**

FIGUEROA, Elsa. “Industrias extractivas y derechos de los pueblos indígenas: una asignatura pendiente”. *Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM)*, n. 16, febrero-abril 2018, pp. 173-186

#### **Desarrollo sostenible:**

ABEYRATNE, Ruwantissa. “ICAO's Involvement in the Sustainable Development Goals-The Aviation Connection”. *European transport law = Droit européen des transports = Europäisches Transportrecht = Diritto europeo dei trasporti = Derecho europeo de transportes = Europees vervoerrecht*, vol. 52, n. 2, 2017, pp. 129-144

HUSH, Emily. “Where No Man Has Gone Before: The Future of Sustainable Development in the Comprehensive Economic and Trade Agreement and New Generation Free Trade Agreements”. *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 43, n. 1, enero 2018, pp. 93-180, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.columbiaenvironmentallaw.org/where-no-man-has-gone-before-the-future-of-sustainable-development-in-the-comprehensive-economic-and-trade-agreement-and-new-generation-free-trade-agreements/> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

KONNE, Barisere Rachel; SMITH, Jeffrey A. “Sustainability investing and disclosure: the rise of a new reasonable investor?”. *Environmental Liability: Law, Policy and Practice*, vol. 24, n. 3-4, 2016

### **Dominio público:**

RODRIGUES, Filipe. “Proteção ambiental das áreas globais comuns”. e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público, vol. 4, n. 2, noviembre 2017, pp. 145-170, [en línea]. Disponible en Internet: <http://e-publica.pt/v4n2a07.html> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

### **Dominio público hidráulico:**

CABRERA PACHECO, Alejandra. “Determinación y fijación de los cauces naturales en Chile: el límite entre un bien nacional de uso público y la propiedad privada”. Revista Derecho Público Iberoamericano, n. 12, abril 2018, pp. 13-41, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.derechoiberoamericano.cl/wp-content/uploads/2018/04/RDPI-N%C2%BA-12.pdf#page=11> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

### **Economía sostenible:**

DUARTE, Rosa; SÁNCHEZ-CHÓLIZ, Julio; SARASA, Cristina. “Consumer-side actions in a low-carbon economy: A dynamic CGE analysis for Spain”, Energy policy, n. 118, julio 2018, pp. 199-210

FRENKEN, Koen; BELLVER DELMAS, José (trad.). “Economías políticas y futuro ambiental para la economía colaborativa”. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, n. 141, 2018, pp. 117-140

HUSH, Emily. “Where No Man Has Gone Before: The Future of Sustainable Development in the Comprehensive Economic and Trade Agreement and New Generation Free Trade Agreements”. Columbia Journal of Environmental Law, vol. 43, n. 1, enero 2018, pp. 93-180, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.columbiaenvironmentallaw.org/where-no-man-has-gone-before-the-future-of-sustainable-development-in-the-comprehensive-economic-and-trade-agreement-and-new-generation-free-trade-agreements/> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

### **Educación ambiental:**

BATTERBURY, Simon P. J.; TOSCANO, Maurizio. “Seeking Justice through Interdisciplinary Environmental Education at Postgraduate Level: Lessons from Melbourne, Australia”. Revista internacional de educación para la justicia social (RIEJS), vol. 7, n. 1, 2018, pp. 141-156, [en línea]. Disponible en Internet: <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/9583> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

BELAVI, Guillermina; SUAVITA, María Angélica; MORENO-MEDINA, Irene. “Trabajando Juntos por un Mundo Sostenible desde la Mejora de las Prácticas Educativas”. Revista internacional de educación para la justicia social (RIEJS), vol. 7, n. 1, 2018, pp. 7-

13, [en línea]. Disponible en Internet: <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/9576> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

CARNEROS, Sergio; MURILLO, F. Javier; MORENO-MEDINA, Irene. “Una Aproximación Conceptual a la Educación para la Justicia Social y Ambiental”. Revista internacional de educación para la justicia social (RIEJS), vol. 7, n. 1, 2018, pp. 17-36, [en línea]. Disponible en Internet: <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/9577> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

CARR, Paul R. et al. “Pedagogías contra el Despojo: Principios de una Eco/Demopedagogía Transformativa como Vehículo para la Justicia Social y Ambiental”. Revista internacional de educación para la justicia social (RIEJS), vol. 7, n. 1, 2018, pp. 70-93, [en línea]. Disponible en Internet: <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/9580> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

MURGA-MENOYO, M. Ángeles. “La Formación de la Ciudadanía en el Marco de la Agenda 2030 y la Justicia Ambiental”. Revista internacional de educación para la justicia social (RIEJS), vol. 7, n. 1, 2018, pp. 37-52, [en línea]. Disponible en Internet: <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/9578> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

MARTÍNEZ LIROLA, María. “La Enseñanza de la Justicia Ambiental en el Marco de la Educación para el Desarrollo Sostenible en la Universidad”. Revista internacional de educación para la justicia social (RIEJS), vol. 7, n. 1, 2018, pp. 53-68, [en línea]. Disponible en Internet: <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/9579> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

PÉREZ MARTÍN, José Manuel; BRAVO TORIJA, Beatriz. “Experiencias para una Alfabetización Científica que Promueva la Justicia Ambiental en Distintos Niveles Educativos”. Revista internacional de educación para la justicia social (RIEJS), vol. 7, n. 1, 2018, pp. 119-140, [en línea]. Disponible en Internet: <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/9582> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

RAIMONDO, Ana M. et al. Educación-Acción: Herramientas para Afrontar la Injusticia Ambiental en una Comunidad Costera”. Revista internacional de educación para la justicia social (RIEJS), vol. 7, n. 1, 2018, pp. 95-117, [en línea]. Disponible en Internet: <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/9581> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

#### **Emisión de contaminantes a la atmósfera:**

LASSUS SAINT GENIÈS, Géraud de. “Quel droit pour l'interconnexion des marchés du carbone? Un regard sur l'expérience Québec-Californie”. Revue juridique de l'environnement, número especial 2017, pp. 157-167

#### **Energía:**



ALBARENQUE, Juan Francisco. “Ley 27401 de responsabilidad penal de las personas jurídicas por delitos de corrupción: posibles efectos en la industria petrolera argentina. “compliance” ”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 16, febrero-abril 2018, pp. 159-172

ÁVILA, Sofía. “Transición energética: ¿cambio tecnológico o transformación sistémica?”. El diario, 5 junio 2018, pp. 1-3, [en línea]. Disponible en Internet: [https://www.eldiario.es/ultima-llamada/Transicion-energetica-tecnologico-transformacion-sistemica\\_6\\_778032193.html](https://www.eldiario.es/ultima-llamada/Transicion-energetica-tecnologico-transformacion-sistemica_6_778032193.html) [Fecha de último acceso 19 de junio de 2018].

GHERSI, Carlos A. “La rescisión incausada y el preaviso en el contrato de suministro”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 15, noviembre-diciembre 2017 - enero 2018

IRIBARNE, Sebastián M., y SANTAMARÍA, Gonzalo. “Aproximación al régimen jurídico de la generación distribuida: a propósito de su posible regulación federal”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 15, noviembre-diciembre 2017 - enero 2018

MARSDEN, Simon. “The ‘Triangle’ of Australian Energy Law and Policy: Omissions, Connections and Evaluating Environmental Effects”. Journal of Environmental Law, vol. 29, n. 3, noviembre 2017, pp. 475-503

TITO, Verónica. “Normas ambientales en materia de actividades hidrocarburíferas costa afuera en Argentina: algunas asignaturas pendientes”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 15, noviembre-diciembre 2017 - enero 2018

### **Energía eléctrica:**

ATIENZA LÓPEZ, José Ignacio. “Responsabilidad de las comercializadoras y distribuidoras de energía eléctrica”. CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos, n. 207, 2018, pp. 135-141

### **Energías renovables:**

BLANCO, Marcos J. “Energías renovables: garantías exigidas para proyectos de generación bajo el Programa Renovar”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 16, febrero-abril 2018, pp. 59-72

### **Espacios naturales protegidos:**

CRUZ SÁNCHEZ, Emilio; DELGADO RIVERA, Carlos Eduardo. “La Sierra Tarahumara, sin justicia ambiental”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, n. 151, enero-abril 2018, p. 85-106, [en línea]. Disponible en Internet:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/12290>

[Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

#### **Evaluaciones ambientales:**

ATXUKARRO ARRUABARRENA, Iñaki. “Análisis crítico de la Sentencia del Tribunal Constitucional por la que se declaran inconstitucionales y nulos los artículos 9.4, 26.2 y 33.1.a) de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto”. *Práctica urbanística: revista mensual de urbanismo*, n. 152, 2018

CAPERS, K. Jurée. “The Effect of the External Environment on Bureaucratic Representation: Assessing the Passive to Active Representation Link”. *The American review of public administration*, vol. 48, n. 4, mayo 2018, pp. 301-317

DANESIN, Alessandro; LINARES, Pedro. “The relevance of the local context for assessing the welfare effect of transport decarbonization policies: a study for 5 Spanish metropolitan areas”. *Energy policy*, n. 118, julio 2018, pp. 41-57

FUERTES, Mercedes. “Evaluaciones ambientales a destiempo”. Web de Mercedes Fuertes, 24 septiembre 2017, pp. 1-3, [en línea]. Disponible en Internet: <http://mercedesfuertes.es/2017/09/24/evaluaciones-ambientales-a-destiempo/> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

MARSDEN, Simon. “The ‘Triangle’ of Australian Energy Law and Policy: Omissions, Connections and Evaluating Environmental Effects”. *Journal of Environmental Law*, vol. 29, n. 3, noviembre 2017, pp. 475-503

#### **Evaluación de impacto ambiental ( EIA ):**

ARABADJIEVA, Kalina. “Vagueness and Discretion in the Scope of the EIA Directive”. *Journal of Environmental Law*, vol. 29, n. 3, noviembre 2017, pp. 417-444

#### **Industria:**

FIGUEROA, Elsa. “Industrias extractivas y derechos de los pueblos indígenas: una asignatura pendiente”. *Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM)*, n. 16, febrero-abril 2018, pp. 173-186

#### **Información ambiental:**

HUANG, Tao; YUE, Qingyue. “A Borrowed Cloak: The Institutional Bottlenecks to Legislating Environmental Information Disclosure by Chinese Listed Corporations”. *Journal of Environmental Law*, vol. 29, n. 3, noviembre 2017, pp. 445-473

### **Medio rural:**

CASTRO PERICACHO, Carlos de. “Disputando la frontera: las dimensiones políticas en las redes globales de producción y en el desarrollo regional y local”. *Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural = Journal of depopulation and rural development studies*, n. 24, 2018, pp. 9-34, [en línea]. Disponible en Internet: [http://www.ceddar.org/content/files/articulo/400\\_03\\_01-DeCastro-10.4422ager.2018.03.pdf](http://www.ceddar.org/content/files/articulo/400_03_01-DeCastro-10.4422ager.2018.03.pdf) [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

### **Minería:**

DEVIA, Leila. “El uso del mercurio en el trabajo y las cooperativas mineras en los países amazónicos, a la luz del Convenio de Minamata”. *Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM)*, n. 15, noviembre-diciembre 2017 - enero 2018

MARTÍNEZ, Agustina L. “Shared Use of Mining-Related Infrastructure Through Open Access Regulation: A Case Study of Argentina”. *Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM)*, n. 15, noviembre-diciembre 2017 - enero 2018

SACRISTÁN, Estela B.; PICCIONE, Guillermo. “Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbra Limited y otros/ sumarísimo, CSJ 154/2013 (49-C) /CS1, CSJ 695/2013 (49-C) /CS1 (Recursos de hecho) (23 de febrero de 2016): ¿Llevar hechos del pasado al futuro? Los cauces de la aplicabilidad del principio precautorio: a propósito de un caso minero”. *Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM)*, n. 16, febrero-abril 2018, pp. 99-158

### **Organizaciones no gubernamentales ( ONG ):**

BETTIN, Renaud. “Les ONG: moteurs de l'avant, actrices de l'après”. *Revue juridique de l'environnement*, número especial 2017, pp. 135-139

### **Paisaje:**

GAITÁN-CREMASCHI, Daniel et al. “Applicability of economic instruments for protecting ecosystem services from cultural agrarian landscapes in Doñana, SW Spain”. *Land use policy: The International Journal Covering All Aspects of Land Use*, n. 61, febrero 2017, pp. 185-195

### **Participación:**

BOUAZZA ARIÑO, Omar. “La participación ciudadana en el proceso planificador: fundamento constitucional y legal”. *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)*, n. 4, diciembre 2016, pp. 37-49, [en línea]. Disponible en

Internet: <http://www.pasosvivienda.uma.es/faces/wps/index.xhtml> [Fecha de último acceso 19 de junio de 2018].

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. “Planes territoriales y urbanísticos: situación actual y perspectivas de futuro”. WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR), n. 4, diciembre 2016, pp. 50-67, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.pasosvivienda.uma.es/faces/wps/index.xhtml> [Fecha de último acceso 19 de junio de 2018].

ZHU, Xiao; WU, Kaijie. “Public Participation in China’s Environmental Lawmaking: In Pursuit of Better Environmental Democracy”. Journal of Environmental Law, vol. 29, n. 3, noviembre 2017, pp. 389-416

#### **Planeamiento urbanístico:**

BOUAZZA ARIÑO, Omar. “La participación ciudadana en el proceso planificador: fundamento constitucional y legal”. WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR), n. 4, diciembre 2016, pp. 37-49, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.pasosvivienda.uma.es/faces/wps/index.xhtml> [Fecha de último acceso 19 de junio de 2018].

FERRANDO CORELL, José V. “La especulación inmobiliaria, el intento de su control a través de la legislación urbanística y su tratamiento en el Proyecto de Ley de Luis Valero Bermejo”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 321, abril-mayo 2018, pp. 19-43

MARTÍN LÓPEZ, Alexey; JURADO ALMONTE, José Manuel. “La regulación del mercado de suelo español y una propuesta de solución: la apuesta por un urbanismo estratégico”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 321, abril-mayo 2018, pp. 45-93

RAMOS BENJUMEA, M.<sup>a</sup> del Carmen. “Apartamentos turísticos y la panificación urbanística”. Actualidad administrativa, n. 5, 2018

#### **Política ambiental:**

ALMENAR-MUÑOZ, Mercedes. “Evolución y retos de la política ambiental europea”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, n. 321, abril-mayo 2018, pp. 143-181

RIBERA RODRÍGUEZ, Teresa. “Transición ecológica: ¿necesitamos un "consejo de sabios"?”. Temas para el debate, n. 282, mayo 2018, pp. 18-20

#### **Principio de precaución:**

SACRISTÁN, Estela B.; PICCIONE, Guillermo. “Cruz, Felipa y otros c/ Minera Alumbra Limited y otros/ sumarisimo, CSJ 154/2013 (49-C) /CS1, CSJ 695/2013

(49-C) /CS1 (Recursos de hecho) (23 de febrero de 2016): ¿Llevar hechos del pasado al futuro? Los cauces de la aplicabilidad del principio precautorio: a propósito de un caso minero”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 16, febrero-abril 2018, pp. 99-158

#### **Procedimiento sancionador:**

SOTO DELGADO, Pablo. “Determinación de sanciones administrativas: disuasión óptima y confinamiento de la discrecionalidad del regulador ambiental”. Anuario de Derecho Público (Universidad Diego Portales), n. 1, 2016, pp. 374-410, [en línea]. Disponible en Internet: <http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/Anuario2016Final.pdf#page=372> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

#### **Puertos:**

TRÍAS PRATS, Bartomeu. “Los retos de los puertos estatales ante el nuevo reglamento europeo de puertos”. Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 191, abril-junio 2018, pp. 229-245

#### **Red Natura:**

SÁNCHEZ LOZANO, Juan Miguel; BERNAL CONESA, Juan Andrés. “Environmental management of Natura 2000 network areas through the combination of Geographic Information Systems (GIS) with Multi-Criteria Decision Making (MCDM) methods. Case study in south-eastern Spain”. Land use policy: The International Journal Covering All Aspects of Land Use, n. 63, abril 2017, pp. 86-97

#### **Residuos radioactivos:**

SOSA WAGNER, Francisco; FUERTES, Mercedes. “El almacén de residuos radioactivos”. Web de Mercedes Fuertes, 25 enero 2017, pp. 1-4, [en línea]. Disponible en Internet: <http://mercedesfuertes.es/2017/01/25/el-almacen-de-residuos-radioactivos/> [Fecha de último acceso 22 de junio de 2018].

#### **Responsabilidad ambiental:**

ATIENZA LÓPEZ, José Ignacio. “Responsabilidad de las comercializadoras y distribuidoras de energía eléctrica”. CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos, n. 207, 2018, pp. 135-141

#### **Responsabilidad penal:**

ALBARENQUE, Juan Francisco. “Ley 27401 de responsabilidad penal de las personas jurídicas por delitos de corrupción: posibles efectos en la industria petrolera argentina. “compliance” ”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 16, febrero-abril 2018, pp. 159-172

**Salud:**

MARCO ATIENZA, Carlos. Recensión “Josefa Cantero Martínez. La liberalización de la asistencia sanitaria transfronteriza en Europa”. Revista española de derecho administrativo (Civitas), n. 191, abril-junio 2018, pp. 431-436

**Transportes:**

DANESIN, Alessandro; LINARES, Pedro. “The relevance of the local context for assessing the welfare effect of transport decarbonization policies: a study for 5 Spanish metropolitan areas”. Energy policy, n. 118, julio 2018, pp. 41-57

**Turismo sostenible:**

RAMOS BENJUMEA, M.<sup>a</sup> del Carmen. “Apartamentos turísticos y la planificación urbanística”. Actualidad administrativa, n. 5, 2018

**Urbanismo:**

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego. “Las demoliciones urbanísticas y los terceros de buena fe”. Derecho Administrativo y urbanismo, 14 junio 2018, [en línea]. Disponible en Internet: <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/single-post/2018/06/12/Las-demoliciones-urban%25C3%25ADsticas-y-los-terceros-de-buena-fe> [Fecha de último acceso 19 de junio de 2018].

GONZÁLEZ MEDINA, Moneyba; HUETE GARCÍA, María Ángeles; Merinero Rodríguez, Rafael. “La evolución de la agenda urbana de la Unión Europea: hacia un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado”. WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR), n. 4, diciembre 2016, pp. 83-95, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.pasosvivienda.uma.es/faces/wps/index.xhtml> [Fecha de último acceso 19 de junio de 2018].

NAVARRO CANO, Nieves. “Gobernanza y desarrollo inclusivo en materia de accesibilidad y rehabilitación de ciudades emergentes”. WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR), n. 4, diciembre 2016, pp. 68-82, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.pasosvivienda.uma.es/faces/wps/index.xhtml> [Fecha de último acceso 19 de junio de 2018].

RAMALLO LÓPEZ, Fátima E. “El derecho a la ciudad: buen gobierno y buena administración”. WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal

(RI-SHUR), n. 4, diciembre 2016, pp. 8-36, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.pasosvivienda.uma.es/faces/wps/index.xhtml> [Fecha de último acceso 19 de junio de 2018].

## Legislación y jurisprudencia ambiental

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de julio de 2018*

### **Aguas:**

COLOM PIAZUELO, Eloy et al. “Bienes Públicos y patrimonio cultural”. Revista española de derecho administrativo: crónicas de jurisprudencia, 190, abril 2018, pp. 281-310

HART QC, David. “Canals and Article 8 – Again. Jones v Canal & River Trust , [2017] EWCA Civ 135 (7 March 2017)”. Environmental Liability: Law, Policy and Practice, vol. 24, n. 3-4, 2016

### **Derecho ambiental:**

AMERICAN College Of Environmental Lawyers. “US Regulation and Litigation”. Environmental Liability: Law, Policy and Practice, vol. 24, n. 3-4, 2016

EMBID TELLO, Antonio Eduardo et al. “Medio ambiente”. Revista española de derecho administrativo: crónicas de jurisprudencia, 190, abril 2018, pp. 311-332

HARRISON, James. “Significant International Environmental Law Cases 2016–17”. ”. Journal of Environmental Law, vol. 29, n. 3, noviembre 2017, pp. 553-563

### **Energía eléctrica:**

GRACIA RETORTILLO, Ricard et al. “Derecho administrativo económico”. Revista española de derecho administrativo: crónicas de jurisprudencia, 190, abril 2018, pp. 333-346

### **Evaluaciones ambientales:**

LOBO RODRIGO, Ángel. “Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo 856/2017, de 17 de mayo: la exclusión de evaluación ambiental del dique de San Andrés”. Anales de la Facultad de Derecho, n. 34, 2017, pp. 55-66, [en línea]. Disponible en Internet: [http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ANALES/34-2017/Revista%20Anales%20de%20Derecho%2034%20\(2017\).pdf#page=56](http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ANALES/34-2017/Revista%20Anales%20de%20Derecho%2034%20(2017).pdf#page=56) [Fecha de último acceso 28 de junio de 2018].

### **Política Ambiental:**

HEDEMANN-ROBINSON, Martin. “European Union: Key Policy Developments (Air quality, Climate change, Marine environment, Nature protection, Regional environmental



cooperation, Other matters in brief), Law Enforcement Issues, Environmental Legislative Update”. Environmental Liability: Law, Policy and Practice, vol. 24, n. 3-4, 2016

HSIAO, Peter; HOFER, Matthew. “USA: The future of environmental law and policy under the Trump administration: a tragedy of the commons?”. Environmental Liability: Law, Policy and Practice, vol. 24, n. 3-4, 2016

**Urbanismo:**

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel et al. “Urbanismo”. Revista española de derecho administrativo: crónicas de jurisprudencia, 190, abril 2018, pp. 263-280

## Recensiones

*Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de julio de 2018*

### **Cambio climático:**

VV.AA. Recensión “Farber, Daniel A; Peeters, Marjan. Climate Change Law”. Environmental Liability: Law, Policy and Practice, vol. 24, n. 3-4, 2016

### **Energía:**

SANGUINETTI, Juan Carlos. Recensión “Derecho de la energía en América Latina, 2 tomos, por Luis Ferney Moreno Castillo y Víctor Rafael Hernández-Mendible (coordinadores) (Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017, primera edición, 1728 pp., ISBN 978-958-772-719-7)”. Revista argentina de derecho de la energía, hidrocarburos y minería (RADEHM), n. 16, febrero-abril 2018, pp. 191-196

### **Especies amenazadas:**

FOGLEMAN, Valerie. Recensión “Surviving Without Nature. Inside the Equal Access to Justice Act: Environmental Litigation and the Crippling Battle over America’s Lands, Endangered Species, and Critical Habitats. By Lowell E. Baier, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2016, 648 pp.”. Journal of Environmental Law, vol. 29, n. 3, noviembre 2017, pp. 565-578

## NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambienta (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 10 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

1. Los Artículos doctrinales deben ser originales y tratarán sobre temas de Derecho ambiental. Recogerán análisis doctrinales sobre legislación y jurisprudencia ambiental de cualquier naturaleza, con una finalidad esencialmente investigadora. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas (Garamond, 14, interlineado sencillo, alineación justificada, sin sangría).

Los Comentarios deben ser originales y estar dirigidos a analizar y a reflexionar sobre temas de Derecho ambiental que sean de actualidad. También podrán versar sobre normas recientemente publicadas o a sentencias novedosas que merezcan un comentario de este tipo. Su finalidad será esencialmente divulgativa. Tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond, 14, interlineado sencillo, alineación justificada, sin sangría).

2. Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: [aja@actualidadjuridicaambiental.com](mailto:aja@actualidadjuridicaambiental.com) ; [biblioteca@cieda.es](mailto:biblioteca@cieda.es)

3. Los Artículos doctrinales serán aceptados previo informe favorable de dos evaluadores, según el sistema de evaluación por pares anónima (proceso de doble-ciego, “double blind peer review”): En primer lugar, un evaluador interno que será miembro del Consejo de Redacción y un evaluador externo, especialista de reconocido prestigio en materia de Derecho ambiental ajeno a la organización de la revista. Los evaluadores valorarán la adecuación del artículo propuesto a las normas de publicación, la calidad de su contenido y el interés del tema.

La existencia de un informe de evaluación negativo es causa suficiente para la denegación de la publicación del artículo propuesto.

Los evaluadores recibirán los artículos del coordinador de AJA por correo electrónico y se someterán a las instrucciones y cuestionario de evaluación. Los artículos no llevarán indicación alguna que permita conocer la identidad del autor.

El resultado de la evaluación será comunicado al autor a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de dos meses.

Por otro lado, los Comentarios serán sometidos a una evaluación interna.

4. Los Artículos doctrinales deberán responder a la siguiente estructura:

- Título en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés.
- Autor, indicando su nombre y apellidos, así como el cargo o profesión que ostenta, institución y país.

- Resumen en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés.
- Palabras clave en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés.
- Índice o sumario, en la lengua original del trabajo, en castellano y en inglés.
- Contenido del artículo.

La numeración de los apartados se hará con caracteres arábigos:

1. Introducción
2.
  - 2.1.
    - 2.1.1.
3.
  - 3.1.
    - etc.
4. Conclusión
5. Bibliografía

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

5. La bibliografía deberá figurar, en su caso, al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. Las notas a pie de añadirán en formato Garamond 12, interlineado sencillo, alineación justificada, sin sangría.

6. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:  
Consultar en sitio web: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/>

De acuerdo a la definición de acceso abierto de la Declaración de Budapest, Actualidad Jurídica Ambiental sostiene una Política de **acceso abierto** y se publica bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial (BY-NC). Así, se permite a los autores depositar sus Artículos o Comentarios en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto.

El Editor de la revista requiere al autor el compromiso de que el contenido de su artículo es inédito y no ha sido cedido a ninguna otra editorial. Al mismo tiempo, previene el plagio.

Sobre la base de la Convención de Berna, la Revista garantiza la protección moral y patrimonial de la obra del autor.

La Revista actúa de acuerdo con la Ley de Propiedad Intelectual, la cual dicta que “La propiedad intelectual está integrada por derechos de carácter personal y patrimonial, que atribuyen al autor la plena disposición y el derecho exclusivo a la explotación de la obra, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley“. Los autores retienen derechos de explotación (copyright) y derechos de publicación sin restricciones.

**Valoración** de la revista: con el fin de ofrecer un servicio que pretende satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el [cuestionario de valoración](#) .

*Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental*



# Actualidad Jurídica Ambiental

## Recopilación mensual Núm. 81 Julio 2018

“*Actualidad Jurídica Ambiental*” ([www.actualidadjuridicaambiental.com](http://www.actualidadjuridicaambiental.com)) es una publicación on-line innovadora y gratuita, de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental.

Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el *CIEDA-CIEMAT* considera “*AJA*” un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: “*Actualidad*”, con noticias breves; “*Legislación al día*”, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); “*Jurisprudencia al día*”, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; “*Referencias bibliográficas al día*”, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; “*Comentarios breves*” y “*Artículos*”, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídica ambiental.

“*AJA*” es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.