



Actualidad Jurídica Ambiental

**Recopilación mensual
Núm. 164**

Febrero 2026



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES

Ciemat
Centro de Investigaciones
Energéticas, Medioambientales
y Tecnológicas

CiEDA  Centro Internacional de
Estudios de **Derecho Ambiental**

Dirección académica

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

Secretaría

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

Consejo de Redacción

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

Carlos Javier Durá Alemañ
Investigador Ramón y Cajal del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC, Córdoba

Sara García García
Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid

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

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

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

María Pascual Núñez
Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid

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

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

Lucía Casado Casado
Profesora Titular (Acreditada Catedrática) de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

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

Eva Desdentado Daroca
Catedrática de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares

Antonio Fortes Martín
Profesor Titular (Acreditado Catedrático) de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid

Susana Galera Rodrigo
Profesora Titular (Acreditada Catedrática) de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Marta García Pérez
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

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

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

Ximena Lazo Vitoria,
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá

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

Blanca Lozano Cutanda
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad CUNEF

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

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

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

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

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

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

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero
Profesora Titular de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

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

Ángel Ruiz de Apodaca
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

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

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

Íñigo Sanz Rubiales
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid

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

Germán Valencia Martín
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

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

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

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

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

© CIEMAT, 2026

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

Edición:

Editorial CIEMAT, Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid

Correo: editorial@ciemat.es

[Novedades editoriales CIEMAT](#)

Fotocomposición, publicación y maquetación: CIEDA-CIEMAT.

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



SUMARIO

SUMARIO.....	2
NOTAS DEL EDITOR	4
ARTÍCULOS.....	8
AGROBIOTECNOLOGÍA Y SOSTENIBILIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA: LA EXCEPCIÓN REGULATORIA ENTRE FRAGMENTACIÓN, PRECAUCIÓN Y CAMBIO CLIMÁTICO, Leire Escajedo San-Epifanio	9
DE LA ARBITRARIEDAD DEL LEGISLADOR Y LA ASUNCIÓN DE CUESTIONES MATERIALMENTE ADMINISTRATIVAS Y CIENTÍFICAS POR EL PODER LEGISLATIVO: LA DESCATALOGACIÓN DEL LOBO IBÉRICO, Pedro Brufao Curiel	44
UNA ¿NUEVA? COMPETENCIA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL A RAÍZ DE LOS ÚLTIMOS ACONTECIMIENTOS LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES, Yolanda Torres Barquilla	76
COMENTARIOS	126
A CRITICAL LEGAL STUDY ON THE GROWTH OF GREEN INFRASTRUCTURE IN INDIA WITH SPECIAL REFERENCE TO THE INDIAN STATES OF MAHARASHTRA AND KERALA, Prashant Kumar Tiwari, Jagadeesh Chandra TG	127
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES: UN ANÁLISIS DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO, Alejandro Nicolás Rodríguez Molina	160
LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO POR DAÑO AMBIENTAL DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO NORMATIVO Y CONVENCIONAL EN LA DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, Erick Javier García Ocampo	171
COMENTARIO DE LA SENTENCIA TEDH, 30 DE ENERO DE 2025, CANNAVACCIUOLO Y OTROS CONTRA ITALIA, Patricia Lacal Romero	191
LA DESPROTECCIÓN JURÍDICA DEL LOBO, Rafael Andrés David Fernández, Pedro Brufao Curiel	227
RECENSIONES	237
RECENSIÓN: PEÑALVER I CABRÉ, ALEXANDRE (DIR.). <i>LITIGACIÓN CLIMÁTICA: EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA Y LOS JUECES</i> , BARCELONA: UNIVERSITAT DE BARCELONA EDICIONS, 2024, PÁGS.421., Manuela Mora Ruiz	238
LEGISLACIÓN AL DÍA	244
Unión Europea	245
Nacional.....	247
Autonómica.....	263

<i>Andalucía</i>	263
<i>Canarias</i>	273
<i>Cantabria</i>	287
<i>Castilla y León</i>	289
<i>Comunidad de Madrid</i>	291
<i>Galicia</i>	293
<i>La Rioja</i>	297
<i>País Vasco</i>	300
JURISPRUDENCIA AL DÍA	302
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)	303
Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).....	317
Tribunal Supremo (TS).....	321
Tribunal Superior de Justicia (TSJ)	338
<i>Andalucía</i>	338
<i>Cantabria</i>	363
<i>Castilla-La Mancha</i>	369
<i>Castilla y León</i>	374
<i>Galicia</i>	393
<i>La Rioja</i>	403
<i>Principado de Asturias</i>	405
<i>Región de Murcia</i>	413
ACTUALIDAD	415
Noticias	416
Agenda	428
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA.....	429
MONOGRAFÍAS.....	430
Capítulos de monografías	435
Tesis doctorales	437
PUBLICACIONES PERIÓDICAS	439
Números de publicaciones periódicas	439
Artículos de publicaciones periódicas	440
Legislación y jurisprudencia ambiental	461
Recensiones	467
NORMAS DE PUBLICACIÓN	469

NOTAS DEL EDITOR

María Isabel Torres Cazorla

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de enero de 2026

Publicaciones provenientes del "II Congreso Internacional sobre Medio ambiente, seguridad y salud"

Autora: María Isabel Torres Cazorla, Profesora Titular de Derecho Internacional Público, acreditada a Catedrática, Investigadora principal del proyecto MESESA, Universidad de Málaga, mtorres@uma.es

Hace ya algunos años, concretamente en 2023, el Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, ponía de relieve en un elocuente discurso que “esta es la década decisiva para la acción climática. (...) Se ha dicho que no hay nada más poderoso que una idea cuyo momento ha llegado, y ahora es el momento de la acción climática y la justicia climática”.

Precisamente, haciéndonos eco de la necesidad de prestar atención a nuestro medio ambiente y a los retos fundamentales que afrontamos, el pasado 23 y 24 de octubre de 2025, se celebró en la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga el II Congreso Internacional sobre Medio ambiente, seguridad y salud. El mismo, auspiciado por el proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación PID2021-122143NB-I00 (MESESA), abordó los numerosos retos de nuestro tiempo en dichas materias. Diversas investigaciones presentadas en dicho Congreso en temas relacionados directamente con el medio ambiente, serán objeto de publicación en *Actualidad Jurídica Ambiental*, ofreciendo de este modo la difusión que merecen a diversas propuestas novedosas en el marco de la justicia climática, las necesarias reformas normativas y el ingente número de retos actuales.

La Corte Internacional de Justicia se pronunciaba el 23 de julio de 2025 en una esperada opinión consultiva, acerca de las obligaciones de los Estados respecto del cambio climático. Se corroboran de esa manera las palabras del Secretario General de Naciones Unidas cuando manifestaba que esta era la década decisiva para la acción climática. Hitos no faltan, si bien se requiere mucha voluntad por parte de todos los que nos consideramos concernidos, esto es, la población del planeta en su conjunto, así como los Estados y actores no estatales. Por supuesto, sin olvidarnos del rol de la sociedad civil y todos los ámbitos de la administración que puedan aportar algo positivo para evitar –aún más– la degradación de nuestro planeta, con las consecuencias nocivas que el cambio climático trae consigo, tal y como la comunidad científica viene exponiendo al mundo desde hace décadas.

En el momento en que redacto estas líneas se está desarrollando la COP30 en Belém, en la Amazonía Brasileña. Sonoras ausencias (especialmente de aquellos Estados que más contaminan) no deben acallar las voces de quienes tratan de promover unas mejores condiciones medioambientales, dado que esta campaña de sensibilización es esencial. Quiero pensar que, dado que solamente tenemos una Tierra, estamos obligados a preservarla. Esta es la misión fundamental de la comunidad científica (pre)ocupada por el medio ambiente, y esta revista es un ejemplo magnífico de esta sensibilidad.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 30 de enero y 1 de febrero de 2026

Nota del editor. Núm. Especial 163, Dedicado al V Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático

Estimados lectores:



Los días 24 y 25 de septiembre de 2025 tuvo lugar la quinta edición del Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático en la Universidad de Alcalá, bajo la dirección de la Profesora Ximena Lazo Vitoria, consolidándose como el encuentro de referencia en materia de contratación pública sostenible.

El resultado de las intervenciones se traduce en su publicación a través de la Revista Actualidad Jurídica Ambiental.

Tenemos el placer de brindarles el acceso al contenido completo del Núm. Especial 163, Dedicado al V Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático en [este enlace](#).

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 06 de febrero de 2026

Nota del Editor. Revista Actualidad Jurídica Ambiental. Renovación del Sello de Calidad FECYT con Mención de buenas prácticas editoriales en igualdad de género

El Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), que dirige y gestiona esta publicación editada por el CIEMAT, ha participado en la Novena Edición de Evaluación de la Calidad Editorial y Científica de las Revistas Científicas Españolas 2025, superando con éxito el proceso de evaluación a través de la renovación del Sello de Calidad FECYT y consiguiendo, además, la Mención de buenas prácticas editoriales en igualdad de género.



Detrás de este reconocimiento hay una labor de equipo representada por personas que están ahí: Dirección, Secretaría, Miembros del Consejo de Redacción, colaboradores, autores de artículos y, sobre todo, lectores; sin cuya implicación no se hubiera logrado renovar este sello de calidad.

En definitiva, la renovación del Sello FECYT acredita nuevamente la calidad editorial y científica de la revista “Actualidad Jurídica Ambiental”.

ARTÍCULOS

Pedro Brufao Curiel
Yolanda Torres Barquilla
Leire Escajedo San-Epifanio

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de enero de 2026

AGROBIOTECNOLOGÍA Y SOSTENIBILIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA: LA EXCEPCIÓN REGULATORIA ENTRE FRAGMENTACIÓN, PRECAUCIÓN Y CAMBIO CLIMÁTICO

AGRI-BIOTECHNOLOGY AND SUSTAINABILITY IN THE EUROPEAN UNION: THE REGULATORY EXCEPTION AMID FRAGMENTATION, PRECAUTION, AND CLIMATE CHANGE

Autora: Leire Escajedo San-Epifanio¹. Profesora Titular de Derecho Constitucional (acreditada CU, ANECA). Doctora en Derecho (UPV/EHU) y Doctora en Ciencias Biológicas (UA). Universidad del País Vasco (UPV/EHU). ORCID: [0000-0002-5776-3055](https://orcid.org/0000-0002-5776-3055)

Fecha de recepción: 30/09/2025

Fecha de modificación: 27/10/2025

Fecha de aceptación: 04/12/2025

Fecha de modificación: 12/12/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00459>

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco de diferentes proyectos de investigación: VegEquity -Plant Breeding and European Integration (PID2021-123796OB), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España; el Grupo de Investigación GIU24/007 EU-Frames, "Constructing Innovative Regulatory Frameworks in the EU", IPs. L. Escajedo San-Epifanio e I. Filibi; y el módulo Jean Monnet PlantSciLaw - Derecho y Gobernanza Europea para las Agrociencias, financiado por la Comisión Europea (código ERASMUS-JMO-2023-MODULE 101127121).

Resumen:

El presente trabajo examina la evolución del marco regulatorio de la Unión Europea en materia de innovaciones agrobiotecnológicas, desde los primeros debates sobre los organismos modificados genéticamente (OMG) en los años noventa hasta el actual proceso legislativo relativo a las nuevas técnicas de mutagénesis y edición genómica. Se sostiene que este ámbito constituye una excepción dentro de la racionalidad regulatoria basada en la evidencia científica, al estar condicionado por una fragmentación persistente, la aplicación intensificada del principio de precaución y una parálisis decisoria en el procedimiento de comitología.

Se analizan, en perspectiva histórica, hitos como la moratoria de facto de finales de los noventa, la reconstrucción normativa de 2001–2003, la introducción del opt-out en 2015 y la sentencia del TJUE de 2018 en el asunto C-528/16, *Confédération paysanne*. Aunque la Directiva 2001/18/CE exime de su aplicación a los OMG obtenidos mediante mutagénesis, el Tribunal consideró que, en aplicación del principio de precaución, la mutagénesis dirigida —por ser una técnica posterior a la aprobación de la Directiva— debía entenderse sometida a ella. Se abordan asimismo las tensiones actuales en torno a la Propuesta de Reglamento de la Comisión Europea COM(2023) 411 sobre plantas obtenidas mediante determinadas nuevas técnicas genómicas, que enfrenta discrepancias entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo en cuestiones clave como la trazabilidad, el etiquetado y la protección de la propiedad intelectual.

Desde una perspectiva jurídico-política y de gobernanza, se argumenta que la “excepción agrobiotecnológica” europea refleja los límites de la integración en sociedades plurales y el peso del disenso entre los Estados miembros. Al mismo tiempo, plantea un reto estratégico: avanzar hacia un marco regulador proporcionado y coherente que alinee innovación, sostenibilidad y lucha contra el cambio climático, o perpetuar un futuro marcado por la rigidez y la dependencia tecnológica en un contexto de competencia global.

Abstract:

This paper examines the evolution of the European Union’s regulatory framework for agrobiotechnological innovations, from the early debates on genetically modified organisms in the 1990s to the current legislative process on new mutagenesis and genome editing techniques. It argues that this area constitutes an exception within regulatory rationality based on scientific evidence, as it is conditioned by persistent fragmentation, the intensified

application of the precautionary principle, and decision-making paralysis in the comitology procedure.

Milestones such as the de facto moratorium of the late 1990s, the regulatory reconstruction of 2001–2003, the introduction of the opt-out in 2015, and the 2018 CJEU ruling in case C-528/16, *Confédération paysanne*, are analysed from a historical perspective. Although Directive 2001/18/EC exempts genetically modified organisms obtained through mutagenesis from its application, the Court held that, in applying the precautionary principle, targeted mutagenesis—being a technique developed after the Directive was adopted—should be understood to fall within its scope. The current tensions surrounding the European Commission’s Proposal for a Regulation COM(2023) 411 on plants obtained through certain new genomic techniques are also discussed, as it faces discrepancies among the Commission, Parliament and Council on key issues such as traceability, labelling and intellectual property protection.

From a legal-political and governance perspective, it is argued that the European “agrobiotechnology exception” reflects the limits of integration in pluralistic societies and the weight of dissent among Member States. At the same time, it poses a strategic challenge: to move towards a proportional and coherent regulatory framework that aligns innovation, sustainability and climate action, or to perpetuate a future marked by rigidity and technological dependence in a context of global competition.

Palabras clave: Agrobiotecnología. Unión Europea. Organismos modificados genéticamente (OMG). Nuevas técnicas genómicas (NGT). Principio de precaución. Gobernanza del riesgo. Fragmentación regulatoria. Bioseguridad. Propiedad intelectual.

Keywords: Agrobiotechnology. European Union. Genetically modified organisms (GMOs). New genomic techniques (NGT). Precautionary principle. Risk governance. Regulatory fragmentation. Biosafety. Intellectual property.

Índice:

1. La excepción agrobiotecnológica en la integración europea
 - 1.1. Estrategias intracomunitarias y transnacionales: acceso al mercado, sostenibilidad y propiedad industrial
 - 1.2. El enfoque europeo sobre los OMG sometidos a la Directiva 2001/18/CE, frente a otras regiones del mundo

- 1.3. La situación generada con la irrupción de las nuevas técnicas de mejora vegetal (NGT en expresión de la Comisión)
2. Riesgo, precaución y deliberación ética en la regulación de las biotecnologías agrarias
 - 2.1. Riesgos para la salud humana y el medio ambiente
 - 2.2. El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria
 - 2.3. Participación pública
 - 2.4. Biotecnología y orden económico mundial
3. De los transgénicos a las NGT: el punto de inflexión de la Sentencia C-528/16 y la propuesta de nuevo reglamento
 - 3.1. El rediseño “salomónico” de 2015: la Directiva (UE) 2015/412 y la cláusula de *opt-out*
 - 3.2. La sentencia *Confédération paysanne* (C-528/16): el regreso de la mutagénesis al centro del debate
 - 3.3. El ciclo político e institucional (2019–2025): de la Decisión inicial del Consejo al actual proceso legislativo
4. La dimensión internacional: Europa frente a otros modelos regulatorios
5. ¿Quo vadis, Europa? Gobernar la biotecnología entre crisis alimentarias, emergencia climática y tensión geopolítica
6. Bibliografía

Index:

1. The agri-biotechnology exception in European integration
 - 1.1. Intra-Community and Transnational Strategies: Market Access, Sustainability and Industrial Property
 - 1.2. The European Approach to GMOs under the Directive 2001/18/EC, compared to Other Regions of the World
 - 1.3. The Situation Generated by the Emergence of New Plant Breeding Techniques (NGTs in the Commission’s Terms)
2. Risk, precaution, and ethical deliberation in the regulation of agricultural biotechnologies
 - 2.1. Risks to Human Health and the Environment
 - 2.2. The Right to Food and Food Security
 - 2.3. Public Participation
 - 2.4. Biotechnology and the world economic order
3. From GMOS to NGTS: the turning point of ruling C-528/16 and the proposal for a new regulation
 - 3.1. The 2015 “Solomonic” redesign: Directive (EU) 2015/412 and the opt-out clause
 - 3.2. The *Confédération paysanne* (C-528/16) judgment: bringing mutagenesis back to the core of the debate

- 3.3. The political-institutional cycle (2019–2025): from the first Council Decision to the ongoing legislative process
4. The international dimension: Europe versus other regulatory models
5. Quo vadis, Europe? Governing biotechnology amid food crises, climate emergency, and geopolitical tension
6. References

1. LA EXCEPCIÓN AGROBIOTECNOLÓGICA EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA

En numerosos sectores la Unión ha construido regímenes coherentes y adaptativos en los que la ciencia y la innovación conviven con elevados niveles de protección, proyectando además su influencia en la gobernanza global mediante lo que la doctrina ha denominado el “efecto Bruselas” (Bradford, 2020; De Hert y Papakonstantinou, 2016; Jacobs, 2012). Ejemplos paradigmáticos son la protección de datos, con el Reglamento (UE) 2016/679, General de Protección de Datos (RGPD), o la política climática, desarrollada sobre la base del artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y materializada en iniciativas como el paquete *Fit for 55*. La regulación de la agrobiotecnología, en cambio, constituye una excepción persistente a esa lógica de avanzar hacia marcos normativos de consenso. Desde los años noventa, la Unión ha tratado de ordenar el acceso al mercado de los OMG a través de directivas y reglamentos que, lejos de estabilizar el sistema, han cristalizado en bloqueos constantes y una fragmentación regulatoria sin precedentes. La propia Comisión Europea, en su Comunicación *Reviewing the Decision-Making Process on GMOs* de 2015², reconoció que la toma de decisiones en este ámbito, el de los OMG, representaba una “anomalía” dentro del funcionamiento ordinario de la comitología. Una excepción, llegó a decir, al normal funcionamiento de una arquitectura europea orientada a la búsqueda constante de consensos.

Vistos los problemas —que se detallarán más adelante—, propuso al Consejo y al Parlamento la inclusión de una prerrogativa de *opt-out* o cláusula de exclusión reconocida a los Estados miembros que, una vez autorizado un cultivo o el uso de un OMG en la Unión Europea, permitiera restringir o prohibir los efectos de tal autorización en todo o en parte de los territorios nacionales. El Parlamento Europeo no tuvo inconveniente en aprobar el *opt-out* a los cultivos, pero, como se verá, rechazó rotundamente un *opt-out* al uso agroalimentario

² Comisión Europea, *Reviewing the Decision-Making Process on GMOs*, COM(2015) 176 final, Bruselas, 22 de abril de 2015.

de los OMG autorizados, por cuanto implicaría restablecer una vigilancia fronteriza entre los Estados miembros.

Aquella decisión, la de aceptar parcialmente el opt-out a los OMG, fue vista por parte de la literatura como una decisión salomónica que, más que una decisión definitiva, aspiraba a replantear en la UE el debate sobre las agrobiotecnologías. El punto de inflexión en ese sentido llegó con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en el asunto C-528/16, *Confédération paysanne*. El largo desencuentro europeo estaba impidiendo, entre otras cosas, prestar atención a la aparición de nuevas técnicas de mejora vegetal mucho más precisas y de menor riesgo no ya en comparación con los transgénicos, sino, incluso, respecto a algunas plantas obtenidas mediante mutagénesis clásica que se emplean desde los años 50 y la UE permite etiquetar bajo la certificación de agricultura ecológica.

Así, poco después de la sentencia y de sus importantes ecos en la literatura científica y en la opinión pública, el Consejo de la Unión Europea, en la Decisión (UE) 2019/1904, solicitó a la Comisión la presentación de un estudio sobre las nuevas técnicas genómicas y su marco regulatorio. En la nota de prensa que acompañó a dicha decisión, se insistió en la necesidad de aportar a los fitomejoradores mayor seguridad jurídica que la que proporciona el marco regulatorio construido en torno a la Directiva 2001/18/CE³ y de avanzar hacia un marco más claro, basado en pruebas, aplicable, proporcionado y suficientemente flexible como para adaptarse a la evolución científico-tecnológica.

El reto, nótese, no es baladí. El desencuentro europeo en esta materia no se debe tanto a las técnicas de fitomejoramiento en sí mismas, sino al hecho de que confluyen en este espacio regulatorio intereses económicos (de mercado de semillas, mercado agroalimentario e I+D), diferencias en políticas ambientales y tensiones sociales que han resultado difíciles de conciliar. La ausencia de un plan integral ha generado un espacio jurídico fragmentado, resultado de la yuxtaposición de normas europeas, medidas nacionales y compromisos internacionales que, más que configurar un régimen coherente, han producido un mosaico lleno de fricciones (Escajedo San-Epifanio, 2008; 2013; Daviter, 2012). Esta excepcionalidad se manifiesta en tres planos que ayudan a comprender su trayectoria: la conjugación de estrategias intracomunitarias y transnacionales, el distinto enfoque de la UE frente a otras regiones del mundo

³ Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.

y la estrategia dual que la UE estableció a los efectos de proteger la propiedad industrial asociada a las innovaciones en materia vegetal.

ESTRATEGIAS INTRACOMUNITARIAS Y TRANSNACIONALES: ACCESO AL MERCADO, SOSTENIBILIDAD Y PROPIEDAD INDUSTRIAL

La Unión fue consciente desde muy temprano de que el aprovechamiento económico de la biotecnología agrícola requería actuar en dos frentes: hacia el interior de la Comunidad y en el escenario internacional. Doce miembros formaban la Comunidad Económica Europea (CEE) en el momento de aprobación de la Directiva 90/220/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, relativa a la liberación intencional en el medio ambiente de OMG⁴.

En el ámbito interno, el eje central fue el de regular un régimen común de acceso al mercado de los OMG, articulado a través de un sistema de autorización previa (pre-market approval). Este sistema se configuró primero en la Directiva 90/220/CEE, relativa a la liberación intencional en el medio ambiente de OMG, y posteriormente en la Directiva 2001/18/CE⁵, que sustituyó a la anterior con el mismo objeto. A primera vista, estas normas parecen limitarse a exigir que toda liberación intencional de OMG se evalúe caso por caso mediante un análisis de riesgos, con participación pública y autorización final adoptada en comitología. Sin embargo, sus anexos incorporan un elemento decisivo que suele pasar desapercibido: una clasificación de las técnicas de fitomejoramiento que pueden dar lugar a OMG y la determinación de cuáles quedan exentas de la aplicación de la Directiva. Expresado en forma

⁴ En el momento de aprobación de esta Directiva eran miembros de la UE Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia (1981), España (1986), Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal (1986) y Reino Unido. Dependiendo del año de su incorporación, participaron también en la elaboración de documentos relevantes de esta época: Comisión de las Comunidades Europeas, *Biotechnology in the Community: Commission Communication to the Council*, COM(82) 865 final, Bruselas, 23 de diciembre de 1982; Comisión de las CE, *A Community Programme in Biotechnology (1985–1989): Communication from the Commission to the Council*, COM(85) 301 final, Bruselas, 14 de junio de 1985; Consejo de las CE, *Council Resolution on a European Community Policy and Action Programme on Biotechnology*, 14 de noviembre de 1984, DO C 293 de 6.11.1984, p. 1–3; Consejo de las CE, “*Council Resolution on a Community Framework for Biotechnology*”, 19 de marzo de 1987, DO C 75 de 18.3.1987, p. 1–2; Comisión de las Comunidades Europeas, “*Proposal for a Council Recommendation on the Contained Use of Genetically Modified Micro-organisms*”, COM(88) 160 final, Bruselas, 10 de mayo de 1988; Comisión de las Comunidades Europeas, “*Proposal for a Council Directive on the Deliberate Release of Genetically Modified Organisms into the Environment*”, COM(88) 490 final, Bruselas, 30 de septiembre de 1988.

⁵ Aprobada tras la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia (1995).

sencilla, las Directivas sobre liberación intencional de OMG en la UE no se aplican a todos los OMG; hay OMG (no transgénicos) cuyo acceso al mercado no requiere autorización a nivel comunitario.

Esa circunstancia explica que algunos autores hayan sostenido que el concepto de OMG utilizado por la Unión Europea constituye, en realidad, un *pseudo-concepto* (Tagliabue, 2016), pero todo ello ha pasado inadvertido debido a que tanto la Directiva 90/220/CEE como la Directiva 2001/18/CE modulan el concepto de OMG sometidos a ésta, recurriendo a una compleja conexión entre el texto del articulado, aparentemente claro, y unos anexos altamente tecnificados. Hoy en día, en cualquier caso, el marco europeo distingue tres estatutos jurídicos aplicables no a los organismos (que serían el producto final del fitomejoramiento), sino a las técnicas de mejora vegetal. Esa clasificación tripartita, que se va a detallar a continuación, parte de la base del historial de uso seguro que cada grupo de técnicas presentaba en los años noventa y no ha sido actualizada desde entonces.

En esa clasificación tripartita de los estatutos de los organismos mejorados por el ser humano, aplicada en el marco de este estudio al fitomejoramiento, encontramos: el estatuto de las plantas mejoradas que no se consideran OMG; el de las plantas mejoradas que son OMG pero que no se someten, por decisión de los Estados miembros, a la normativa europea; y el de las plantas mejoradas que sí están sometidas al marco regulatorio europeo.

El primero de los grupos no necesita demasiada explicación. Se trata de plantas que han sido mejoradas mediante procesos que pueden acontecer en la naturaleza y, por tanto, se entiende que, propiamente, no es adecuado referirse a ellas como OMG, a pesar de que cualquier intervención humana -mediante, por ejemplo, el cruzamiento selectivo- implica una modificación genética. El segundo y el tercer grupo son los que más desapercibidos pasan. Algunas plantas modificadas genéticamente son consideradas OMG por la normativa europea, pero, dado que se obtienen mediante técnicas que se consideran con historial de uso seguro desde los años 90 (como la irradiación con rayos gamma o la mutagénesis química)⁶, quedan exentas de las obligaciones relativas a autorización, comercialización, etiquetado y trazabilidad. Es más, no hay contradicción jurídica en etiquetar sus productos con la leyenda de “no contiene OMG”.

Sólo las plantas obtenidas mediante técnicas de modificación genética sin historial de uso seguro anterior a 1990, las del tercer grupo, están sometidas a

⁶ Más de 3.000 cultivos están registrados como mutant varieties en la base de datos FAO/IAEA Mutant Variety Database (MVDB).

un procedimiento de autorización con un estricto análisis de riesgos ambientales, sanitarios y para la salud animal. Solo este último grupo —que en los 90 se enfocaba a las plantas transgénicas, pero hoy agrupa también a las técnicas de edición genética— queda sujeto, en sentido estricto, al régimen jurídico de la Directiva 2001/18/CE y está excluido del uso en la agricultura ecológica certificada.

En paralelo, los Estados miembros y la Unión Europea participaron activamente en iniciativas internacionales de bioseguridad y sostenibilidad. En esos foros se evidenció la divergencia de criterio entre Francia y otros Estados miembros: mientras que la mayoría aceptaba que las plantas obtenidas mediante mutagénesis clásica, aunque técnicamente fueran OMG según la normativa europea y el consenso científico, debían quedar bajo ese régimen, Francia defendió que no se consideraran como tales. De hecho, su normativa nacional sigue estableciendo que, en su territorio, las plantas obtenidas por mutagénesis clásica “no son OMG”. Entre las principales iniciativas internacionales destacan el Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992; el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, hecho en Montreal el 29 de enero de 2000; y el Protocolo de Nagoya, sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización, hecho en Nagoya el 29 de octubre de 2010. Asimismo, la OCDE, la FAO y la OMS desarrollaron directrices en materia de seguridad alimentaria y evaluación de riesgos. En este entramado, la Comisión Europea actuó como representante de los intereses de la Unión, reforzando la legitimidad del proyecto europeo en el plano internacional (Lasa López, 2019).

El otro gran eje de atención fue el de la protección de la propiedad intelectual e industrial. Desde los años sesenta, la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), Convenio de París de 1961, revisado en 1991, configuró un sistema *sui generis* de títulos de obtentor, distinto de las patentes clásicas y más favorable a la reutilización de semillas por parte de los agricultores (Dhar, 2002; Dutfield, 2011). Los Estados miembros participaron activamente y la Unión se adhirió formalmente al mismo. Pero no agrupa todas las innovaciones vegetales. En paralelo, el Convenio sobre la Patente Europea, hecho en Múnich el 5 de octubre de 1973, y la Directiva 98/44/CE, de 6 de julio de 1998, relativa a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas, introdujeron la posibilidad de patentar determinadas invenciones vegetales, entre ellas las obtenidas mediante técnicas de ADN recombinante. La consecuencia fue la evolución paralela de dos sistemas normativos: uno, el de acceso al mercado, que ordena los estatutos de las plantas mejoradas según la técnica empleada y solo exige autorización previa (*pre-market approval*) para aquellas obtenidas mediante técnicas sin historial de uso seguro en los años noventa —ya fuera porque no existía entonces ese historial o porque se trataba

de técnicas aún no desarrolladas—; y otro, el de protección de la innovación vegetal, desdoblado a su vez en innovaciones biotecnológicas y obtenciones clásicas, con una frontera cada vez más difusa entre ambas. Hasta fechas recientes, estos sistemas han operado en silos relativamente balcanizados, pero la edición de genomas ha desdibujado las líneas divisorias.

EL ENFOQUE EUROPEO SOBRE LOS OMG SOMETIDOS A LA DIRECTIVA 2001/18/CE, FRENTE A OTRAS REGIONES DEL MUNDO

A diferencia de Estados Unidos o de países latinoamericanos como Argentina y Brasil, que desde los años noventa adoptaron marcos regulatorios centrados en el producto —evaluando el resultado final más que la técnica empleada— (Lema, 2019), la Unión Europea optó por un modelo predominantemente basado en el proceso o en la técnica utilizada. En este modelo, cualquier organismo cuyo genoma haya sido alterado mediante procedimientos de ingeniería genética —como los transgénicos— queda automáticamente sujeto al régimen de OMG establecido en la Directiva sobre liberación intencional, con independencia de que el producto resultante sea o no equivalente a variedades convencionales (Lee, 2008; Purnhagen y Wesseler, 2018).

Aunque algunas voces de la literatura defienden que la diferencia europea obedece a razones precautorias, esa afirmación debe matizarse. De una parte, porque los procedimientos de autorización europeos no se limitan a examinar la técnica empleada, sino también las características del producto final y sus posibles riesgos y es, por tanto, esa combinación la que permite hablar de un mayor nivel precautorio. De otra parte, y no menos importante, debemos tener además en cuenta que los Estados miembros únicamente cedieron a la Unión la competencia sobre los OMG sometidos a la Directiva 2001/18/CE, delimitados -como se ha visto en 1.1.- por el hecho de no contar a la fecha de entrada en vigor de la Directiva 90/ 220/CEE con un suficiente historial de uso seguro. Un esquema basado en el producto, y no en el proceso, no hubiera podido organizarse conforme a las líneas divisorias que ya se han explicado.

Junto con el enfoque predominante en el proceso, combinado con el análisis del producto, algo que caracteriza al marco regulatorio europeo es su falta de previsión respecto a los previsibles avances científicos y tecnológicos en el ámbito del fitomejoramiento. El marco, de una parte, no contempló la posibilidad de que determinadas técnicas nuevas pudieran incorporarse al grupo de las consideradas con “historial de uso seguro” —como cabría pensar hoy, tras más de veinticinco años de cultivos transgénicos comerciales en más de treinta países y con más de doscientos millones de hectáreas anuales cultivadas a nivel global (ISAAA, 2023)—; de otra parte, tampoco previó que pudieran

desarrollarse nuevas técnicas de mejora genética que, pese a ser posteriores en el tiempo, pudieran ser de un nivel de riesgo significativamente menor al de la transgénesis e, incluso, al de la mutagénesis clásica. Eso es lo que sucedió, se detallará, con la llegada de las técnicas de edición genómica mediante CRISPR (Custers/ Dima, 2022).

Es importante tener en cuenta que en el cambio de siglo eran muchos los temas agroalimentarios que la Comisión y el Consejo tenían en sus mesas de trabajo, unidos a la necesidad de superar la dimisión en bloque de la comisión Santer (1999) y el nombramiento de una Comisión provisional, hasta que tomó posesión la comisión Prodi. Los transgénicos eran una preocupación menor en comparación con las crisis alimentarias que erosionaron la confianza pública — como la encefalopatía espongiforme bovina (BSE) o el caso de las dioxinas en Bélgica— y que llevaron a la Unión a reforzar la arquitectura comunitaria del mercado agroalimentario mediante el Reglamento (CE) n.º 178/2002, conocido como Ley General de Alimentación, y la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA). Se ha señalado que, en conjunto, esta arquitectura reforzó el principio de precaución como criterio rector del Derecho alimentario europeo (McEvoy, 2016), aunque también consolidó la exigencia de una base científica sólida en la evaluación de riesgos —que debe ser del mayor nivel posible conforme al conocimiento del momento— y la protección de los derechos de los consumidores.

En ese clima de tensiones en el mercado agroalimentario, los OMG regulados por la Directiva —entonces fundamentalmente los transgénicos— se convirtieron en un símbolo de desconfianza hacia las instituciones y en objeto de movilización social, a pesar de su escasa presencia real en el mercado comunitario. El comité en el que los Estados miembros debían decidir sobre las nuevas solicitudes de autorización de OMG comenzó a posponer sine die la adopción de decisiones. Se llegó así a lo que la Organización Mundial de Comercio (OMC) calificó como *moratoria de facto* entre 1998 y 2004: mientras en Estados Unidos los cultivos transgénicos se expandían, en Europa las autorizaciones se paralizaban. Es el fundamento del asunto *EC-Biotech* ante la OMC, European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (WT/DS291-293, 2006), que se analizará más adelante.

No parece pues adecuado atribuir las disfunciones del modelo europeo a un acuerdo entre los Estados miembros en torno a determinados estándares precautorios. La prueba más tangible es la del elevado volumen de piensos transgénicos que si bien se consumen en la UE — habiendo superado los estándares europeos de riesgo ambiental y alimentario—, no pueden ser producidos en el territorio comunitario. Ello es muestra de que el marco

normativo es rígido, pero ha sido sobre todo su deficiente aplicación la que ha generado inseguridad jurídica e incentivado la deslocalización de importantes actividades agrobiotecnológicas e, incluso, de cultivos agrícolas concretos (Wasmer, 2019; Eriksson et al., 2020).

LA SITUACIÓN GENERADA CON LA IRRUPCIÓN DE LAS NUEVAS TÉCNICAS DE MEJORA VEGETAL (NGT EN EXPRESIÓN DE LA COMISIÓN)

La situación que se viene arrastrando desde los años 90 llegó a un punto de inflexión con la irrupción de tecnologías que permiten agregar, eliminar o modificar material genético en localizaciones concretas del genoma. Son las que se conocen como técnicas de edición del genoma o de edición genética (Montoliu, 2019). Estas técnicas introducen cambios precisos en la secuencia del ADN mediante herramientas de ingeniería molecular de nueva generación, lo que marca una diferencia sustancial respecto a los métodos clásicos de mutagénesis aleatoria en lo que se refiere a la precisión y al menor riesgo. Entre las principales herramientas de edición genómica empleadas en plantas se encuentran: la recombinación homóloga, las nucleasas de dedo de zinc (ZFN), las nucleasas efectoras tipo TALEN (Transcription Activator-Like Effector Nucleases), las proteínas de repetición pentatricopeptídica (PPR), el sistema CRISPR/Cas9, la interferencia de ARN (RNAi), así como la cisgénesis y la intragénesis.

Ninguna de estas técnicas contaba, a fecha de 2001, con un historial de uso seguro; algunas, de hecho, ni siquiera se habían imaginado. Consiguientemente, atendiendo a la lógica subyacente a la clasificación tripartita de estatutos jurídicos aplicable al fitomejoramiento en la Unión Europea, tiene mucho sentido entender que estas técnicas dan lugar a OMG sometidos a la Directiva 2001/18/CE, por más que se trate de OMG con un riesgo significativamente menor al de técnicas ya conocidas. La única duda se planteó respecto a la mutagénesis dirigida, dado que la mutagénesis, sin más precisión, se menciona en la Directiva 2001/18/CE como técnica que da lugar a OMG, pero está exenta de los requisitos de evaluación y autorización. Esa ambigüedad interpretativa dio origen al asunto *Confédération paysanne y otros* ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En sus conclusiones, el Abogado General Michael Bobek —en un dictamen llamativamente más extenso y detallado que los fundamentos finalmente acogidos por el Tribunal— subrayó que, aunque la Directiva 2001/18/CE fue modificada en 2008 y 2015 en aspectos puntuales, el consenso político y jurídico que había sustentado su adopción permanecía, en buena medida, “congelado” en el año 2001. Sobre esa base, el TJUE, muy sobrio en sus explicaciones, sentenció que, en aplicación del principio de precaución y al margen de su denominación científica, no cabía

considerar exenta de la Directiva de 2001 una técnica que no existía en el momento de su aprobación.

La sentencia salió así al paso de la situación, pero puso en evidencia las deficiencias sistemáticas de un marco ya obsoleto. La clasificación tripartita elaborada en los años noventa se basaba en la premisa de que el grupo de técnicas sin historial de uso seguro —el correspondiente a los OMG sometidos a la Directiva 2001/18/CE— implicaba riesgos mayores que las técnicas clásicas. Sin embargo, a diferencia de la transgénesis, algunas de las nuevas técnicas de fitomejoramiento producen OMG sin incorporación de ADN extraño o ajeno al organismo de origen y generan modificaciones más precisas y controladas que las obtenidas mediante la tradicional y agresiva mutagénesis aleatoria (Custers/ Dima, 2022). El caso paradigmático es el del sistema CRISPR-Cas9, desarrollado por el grupo de la Universidad de Berkeley liderado por Jennifer Doudna y Emmanuelle Charpentier, que logró en 2012 editar ADN con un nivel de precisión inédito. Este avance, reconocido con el Premio Princesa de Asturias en 2015 y el Premio Nobel de Química en 2020, revolucionó la biología molecular por su versatilidad, su bajo coste y su facilidad de uso. Las técnicas de edición genómica están llamadas, por tanto, a una aplicación mucho más amplia y diversa que la transgénesis o la mutagénesis clásica, lo que explica que numerosos expertos consideren desproporcionado someterlas a un régimen de autorización idéntico al de los transgénicos (Regnault-Roger, 2022: 23–27). En cualquier caso, mientras no se apruebe una reforma normativa, las plantas modificadas mediante estas técnicas —se les inserte o no material genético exógeno y con independencia del riesgo que se les pueda asociar— permanecen en la Unión Europea bajo el paraguas de la Directiva 2001/18/CE y, por su parte, los piensos y demás productos obtenidos a partir de ellas están sujetos a los requisitos de etiquetado y trazabilidad de los OMG (Reglamentos (CE) n.º 1829/2003 y (CE) n.º 1830/2003⁷).

En el plano de la propiedad industrial, la irrupción de las NGT ha puesto también de manifiesto las tensiones estructurales del modelo europeo; en especial, las líneas divisorias entre el régimen de títulos de obtentor bajo el Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) y gestionados a nivel comunitario por la Oficina

⁷ Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente. Diario Oficial de la Unión Europea, L 268, 18 de octubre de 2003, pp. 1–23; Reglamento (CE) n.º 1830/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, relativo a la trazabilidad y el etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de OMG, y por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE. Diario Oficial de la Unión Europea, L 268, 18 de octubre de 2003, pp. 24–28.

Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV), y el régimen de las patentes biotecnológicas, bajo la Directiva 98/44/CE. Durante años, esta dualidad benefició a Europa, consolidando su liderazgo mundial en producción de semillas, pero desde 2017 el centro de gravedad se ha desplazado hacia Asia: China se ha convertido en la principal oficina del mundo en solicitudes de patentes vegetales, y casi la mitad de las nuevas variedades registradas proceden ya de ese continente (WIPO, 2018; 2021). Este cambio revela los límites del modelo europeo: la coexistencia de dos sistemas paralelos, que durante décadas reforzó la competitividad regional, corre hoy el riesgo de convertirse en un factor de desventaja si no se acompaña de un marco coherente de acceso al mercado y de una política de innovación adaptada a los desafíos climáticos y digitales.

2. RIESGO, PRECAUCIÓN Y DELIBERACIÓN ÉTICA EN LA REGULACIÓN DE LAS BIOTECNOLOGÍAS AGRARIAS

El debate ético sobre las biotecnologías agrarias en Europa se abrió en los años ochenta y noventa con una objeción teológico-antropológica sobre los límites de la intervención humana en lo natural: la sospecha de que manipular el genoma de los seres vivos equivalía a “jugar a ser Dios”. Tal reproche, presente también en otros debates biotecnológicos, se apoyaba en tradiciones filosóficas y religiosas que en un primer momento percibían en la ingeniería genética un salto cualitativo respecto de la mejora vegetal convencional. Como ha señalado Dabrock (2009), el recurso a esta fórmula condensa un temor cultural profundo y recurrente: la idea de que el ser humano traspasa los límites de la creación y usurpa un poder reservado a la divinidad. En paralelo, autores como Dworkin (2000) criticaron la expresión por su carga retórica e imprecisión conceptual, mientras Drees (2002) la interpretó como síntoma de inseguridad cultural ante la erosión de categorías tradicionales sobre naturaleza y técnica.

Con el paso del tiempo y creciente uso de variedades modificadas en la producción agrícola global, a partir de mediados de los 90 esta objeción intrínseca perdió peso. Las principales confesiones religiosas y foros bioéticos coincidieron en atribuir a la biotecnología vegetal una cierta neutralidad ética en sí misma, de modo que lo relevante no era tanto la técnica en sí, como los usos concretos que se hicieran de ella y sus consecuencias. Se produjo así un desplazamiento hacia objeciones extrínsecas, centradas en los riesgos para la salud y el medio ambiente, en el respeto a los intereses de agricultores y consumidores, en el potencial impacto de los efectos comerciales en la balanza comercial mundial y en la distribución equitativa de los beneficios obtenidos de la biodiversidad.

Desde el punto de vista jurídico, la regulación europea de la agrobiotecnología ha estado marcada desde sus orígenes por la tensión entre ciencia, derecho y ética. A diferencia de lo ocurrido en el ámbito de la biomedicina, donde la UE promovió comités y foros de bioética como espacios institucionalizados de deliberación, en el terreno agrario las preocupaciones éticas se incorporaron de manera indirecta al derecho positivo. Lo hicieron a través de categorías normativas que, de algún modo, sirven como “contenedores” de dilemas morales: el principio de precaución, reconocido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); el derecho a la información y a la participación pública, previsto en los artículos 10 y 11 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998); el derecho a la alimentación, reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966); o la protección de los consumidores, recogida en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 38. Este encuadre normativo puede interpretarse, además, a la luz de algunos marcos teóricos ampliamente consolidados, como el principio de responsabilidad formulado por Hans Jonas en relación con los riesgos tecnológicos (Jonas, 1984), los análisis de Sheila Jasanoff sobre la coproducción entre ciencia, regulación y orden político (Jasanoff, 2005), o la noción de “sociedad del riesgo” desarrollada por Ulrich Beck, que ayuda a comprender por qué la incertidumbre científica ha dado lugar en Europa a respuestas regulatorias particularmente cautelosas y persistentes en el tiempo (Beck, 2009).

Estas categorías no respondieron únicamente a riesgos objetivos, sino que operaron como mecanismos de gestión del disenso político y social en sociedades plurales, donde los valores en juego son heterogéneos y, en ocasiones, incompatibles entre sí. De ahí que el marco comunitario sobre OMG y, más recientemente, sobre NGT, haya prestado más atención a estabilizar los conflictos entre Estados miembros que a actualizarse conforme a la evidencia científica (Escajedo San-Epifanio, 2010 y 2017; Daviter, 2012). En este contexto, las objeciones se han articulado en torno a cuatro grandes planos: los riesgos para la salud humana y el medio ambiente, la vinculación de la biotecnología con el derecho humano a la alimentación, la autonomía de los consumidores y su participación en la toma de decisiones, y los efectos económicos y comerciales en el orden mundial.

RIESGOS PARA LA SALUD HUMANA Y EL MEDIO AMBIENTE

El primer eje de objeciones se centró en los riesgos asociados a los OMG. Desde las primeras directivas, la UE optó por un modelo de evaluación caso por caso y paso a paso, que se consolidó en la Directiva 2001/18/CE, que a día de hoy sigue siendo la norma de referencia en el uso de organismos modificados en agricultura y alimentación en la UE. Este esquema exigía que toda liberación intencional en el medio ambiente se acompañara de un análisis de riesgos y, en su caso, de medidas de gestión. A diferencia de la mutagénesis convencional, practicada desde mediados del siglo XX mediante radiación o agentes químicos, las técnicas de ingeniería genética se consideraron cualitativamente distintas y se sometieron a un control más estricto.

El principio de precaución, positivizado en el artículo 191 TFUE, fue la clave para justificar este enfoque. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-13/99, *Pfizer Animal Health SA contra Consejo de la Unión Europea*, sentencia de 11 de septiembre de 2002, incluso en ausencia de certeza científica, los poderes públicos pueden adoptar medidas restrictivas si existen indicios plausibles de riesgo (FJ 139 y 142-145). Este criterio fue confirmado en los asuntos acumulados T-74/00 a T-141/00, *Artegoda GmbH y otros contra Comisión Europea*, sentencia del Tribunal General de 26 de noviembre de 2002, FJ 184 y 186-189. En el ámbito agrobiotecnológico, esta aplicación robusta del principio derivó en un marco regulador mucho más exigente que el de otras fuentes de riesgo ambiental, lo que convirtió a Europa en una excepción en la gobernanza global de la biotecnología (Rosendal, 2005; Lee, 2008; Casacuberta, Nogué y Du Jardin, 2017).

No obstante, la paradoja era evidente. Mientras técnicas como la mutagénesis aleatoria, capaces de introducir centenares de alteraciones no controladas en un genoma, seguían exentas por su “historial de uso seguro”, las ediciones de precisión con CRISPR quedaban sometidas al régimen más severo. Esa asimetría, reforzada por la sentencia en el asunto *Confédération paysanne* (C-528/16), afianzó un marco en el que lo “antiguo” se presume seguro y lo “nuevo” se considera arriesgado, incluso si la evidencia científica apunta en sentido contrario (Casacuberta & Puigdomènech, 2018; Custers/Dima, 2022).

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Un segundo conjunto de reflexiones se articuló en torno al derecho humano a la alimentación, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25) y desarrollado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11). Desde los años noventa, tanto los gobiernos como los organismos internacionales —en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)— subrayaron que la biotecnología podía contribuir a garantizar ese derecho en un mundo con recursos limitados y crecientes desafíos climáticos.

La Cumbre Mundial de la Alimentación, celebrada en Roma del 13 al 17 de noviembre de 1996, definió la seguridad alimentaria como la situación en que todas las personas tienen acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación suficiente, segura y nutritiva, acorde con sus necesidades dietéticas y preferencias culturales. El derecho a la alimentación pasó así de ser una cláusula de reconocimiento a convertirse en un objetivo operativo con implicaciones regulatorias.

Ha de notarse, no obstante, que, en el ámbito de la Unión Europea, no existen proyecciones directas de este derecho en su dimensión de derecho subjetivo de acceso a los alimentos. Se presume que el acceso a la alimentación se produce fundamentalmente a través del mercado, y es a la protección de ese mercado y de su funcionamiento —más que al derecho de acceso en sí— a lo que se orienta el entramado normativo de la Unión. Esta orientación se refleja especialmente en el Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria (Ley General de Alimentación), que consolidó la función estructurante del mercado alimentario como garante indirecto de la seguridad y disponibilidad de los alimentos. La Unión incorporó esta dimensión también a través de normas específicas como los Reglamentos (CE) n.º 1829/2003 y (CE) n.º 1830/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, que reforzaron la trazabilidad y el etiquetado, vinculando directamente la autorización de alimentos y piensos modificados genéticamente con la protección de la salud y la transparencia hacia el consumidor. En conjunto, estos instrumentos desplazan el énfasis del “derecho a la alimentación” hacia la garantía de un mercado alimentario seguro, transparente y competitivo. De este modo, el derecho a la alimentación opera en la Unión Europea más como un principio estructurante que como un derecho subjetivo exigible, integrando dimensiones de salud, sostenibilidad y dignidad humana (Valletta, 2003; Qaim, 2020).

PARTICIPACIÓN PÚBLICA

El tercer eje se relaciona con la exigencia de participación pública en las decisiones ambientales, como componente esencial de la legitimidad democrática en materia de bioseguridad y biotecnología. El uso de OMG en agricultura y alimentación implica liberación intencional en el medio ambiente, y, en particular, el cultivo agrícola —por la coexistencia con otros cultivos y con organismos silvestres— ha sido un foco de atención constante en el debate

europeo. El Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998), ratificado por la Unión Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, reconoció el acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales como pilares de legitimidad democrática y de transparencia institucional. En el ámbito de la biotecnología agrícola, estos principios se tradujeron en obligaciones de etiquetado y trazabilidad, que permiten a los consumidores ejercer su autonomía contractual de manera informada. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto C-236/01, *Monsanto Agricultura Italia SpA y otros contra Presidenza del Consiglio dei Ministri y otros*, sentencia de 9 de septiembre de 2003, confirmó que la información sobre el carácter transgénico de los productos no responde únicamente a motivos de protección de la salud, sino también al respeto de la libertad de elección de los consumidores (FJ 87, 90 y 91). Ello explica por qué la Unión exige etiquetado obligatorio incluso cuando el producto final no presenta diferencias sustanciales con su homólogo convencional. Desde un punto de vista económico, este diseño implica costes añadidos para productores y distribuidores; desde un punto de vista jurídico, refleja la prioridad otorgada a la autonomía ciudadana y al pluralismo informativo en el mercado alimentario.

La participación pública, a su vez, se consolidó como requisito procedimental en la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, que obliga a abrir a consulta los expedientes de liberación intencional de OMG. En este sentido, la biotecnología agrícola ha sido un laboratorio de democracia participativa en la Unión Europea, aunque con resultados desiguales: las consultas han canalizado parte del debate, pero también han puesto de manifiesto la distancia entre la evaluación científica realizada por la EFSA y la percepción social de los riesgos (Wasmer, 2019).

BIOTECNOLOGÍA Y ORDEN ECONÓMICO MUNDIAL

El cuarto eje de objeciones extrínsecas se refiere al impacto económico y comercial de los OMG en el sistema multilateral. La liberalización del comercio agrícola bajo el Acuerdo sobre Agricultura de 1994 coincidió con la expansión de los cultivos transgénicos en América. La UE, sin embargo, adoptó una posición restrictiva que culminó en una moratoria de facto entre 1998 y 2003. La Unión Europea nunca llegó a reconocer esa moratoria, de ahí la expresión de facto, pero el Panel de la OMC que abordó el asunto *EC–Biotech*, (WT/DS291-293, 2006, párrafos 7.306–7.322), concluyó que existió dicha moratoria y cuestionó la compatibilidad de las salvaguardias nacionales, esto es, de las medidas supuestamente basadas en una evaluación de riesgo aplicadas por algunos Estados miembros con la interpretación oficial del artículo 5.1 del

Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (párrs. 7.306–7.331 y 7.525–7.534).

El Panel concluyó que la Comunidad Europea ha actuado de manera incompatible con las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo SPS, al haber mantenido una moratoria general sobre las aprobaciones y al haber permitido que varios Estados miembros mantuvieran medidas de salvaguardia sin base científica. En la práctica, la decisión no obligó a la UE a modificar su marco normativo -de hecho, acababa de sustituir la Directiva 90/220/CEE por la Directiva 2001/18/CE, pero sí evidenció la tensión estructural entre el principio de precaución europeo y la lógica del comercio internacional. Desde entonces, Bruselas ha mantenido un doble perfil: importador tolerante de piensos transgénicos —imprescindibles para la ganadería intensiva— y productor restrictivo en lo que se refiere al cultivo de maíz transgénico para piensos en territorio comunitario. Esta dualidad ha debilitado la posición europea como regulador global y ha reforzado la percepción de incoherencia en su política agrobiotecnológica (Pollack & Shaffer, 2009; Escajedo San-Epifanio, 2017).

3. DE LOS TRANSGÉNICOS A LAS NGT: EL IMPACTO DE LA SENTENCIA C-528/16 DEL TJUE Y LA PROPUESTA DE NUEVO REGLAMENTO

La evolución del régimen jurídico europeo sobre OMG, en particular de los sometidos a la Directiva 2001/18/CE entró en una nueva fase a partir de 2015. El sistema articulado en torno a esa Directiva, reforzado por los Reglamentos (CE) n.º 1829/2003 y 1830/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003 sobre alimentos y piensos MG, preveía que, cumplidos una serie de exigentes requisitos, las plantas modificadas mediante técnicas bajo la Directiva podían obtener autorización para su uso agrícola y/o alimentario. La práctica, sin embargo, reveló una disfunción estructural: los Estados miembros recurrían de manera sistemática a la fórmula de la “no opinion” en los procedimientos de comitología, bloqueando la adopción de decisiones incluso ante dictámenes favorables de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) (Daviter, 2012; Comisión Europea, COM(2015) 176 final, p. 2). Esta parálisis generó una anomalía institucional que debilitaba la legitimidad del sistema y comprometía la aplicación uniforme del Derecho en el mercado interior (Escajedo San-Epifanio, 2017).

A fin de disuadir a los Estados miembros de mantenerse en este bloqueo, la Directiva (UE) 2015/412 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se modificó la Directiva 2001/18/CE, introdujo una

cláusula de exclusión voluntaria (opt-out) que permitía a los Estados miembros, por razones socioeconómicas o políticas, restringir o prohibir el cultivo de OMG positivamente evaluados y autorizados para su uso en la UE. Esta reforma inauguró un periodo de fragmentación regulatoria sin precedentes en el mercado interior: diecinueve países, entre ellos el Reino Unido antes del Brexit, hicieron uso de estas restricciones en todo o en parte de su territorio (Romero Caro, 2017). Será tras la sentencia del TJUE en el asunto C-528/16, *Confédération paysanne y otros* cuando, como se detallará, el panorama político y regulatorio europeo empezará a revisarse con más decisión. El Consejo de la Unión Europea, mediante la Decisión (UE) 2019/1904, encomendó a la Comisión un estudio sobre el estatuto jurídico de las nuevas técnicas genómicas y la Comisión, como se verá en 3.3, presentó dicho estudio y dio inicio a los trabajos preparatorios para la elaboración de un Reglamento aplicable a las plantas modificadas mediante nuevas técnicas de edición genómica. El borrador de Reglamento, presentado formalmente como *Propuesta COM(2023) 411*, como se verá, no revisita la clasificación tripartita de la Directiva 2001/18/CE, por considerar la Comisión que abrir semejante reforma podría llevar a un camino de no retorno. En un ejercicio cuasi quirúrgico, se propone un cuarto estatuto de técnicas de fitomejoramiento, que añadiría un grupo diferenciado de NGT a los tres grupos de técnicas ya existentes (no OMG, OMG exentas y OMG sometidos a la Directiva 2001/18/CE). Contemplemos con más detalle algunos de los pasos en esta evolución reciente (2015-2025).

EL REDISEÑO “SALOMÓNICO” DE 2015: LA DIRECTIVA (UE) 2015/412 Y LA CLÁUSULA DE *OPT-OUT*

La Directiva (UE) 2015/412 supuso el primer intento de reforma sustantiva del régimen de autorización de OMG en la Unión. Surgió, se ha dicho ya, como respuesta directa al bloqueo político derivado de la “no opinion” en los procedimientos de comitología y a la creciente presión social y territorial en torno a los cultivos transgénicos. Hasta entonces, el sistema de autorizaciones centralizadas —basado en la evaluación científica de la EFSA y en la decisión final de la Comisión Europea— había mostrado su incapacidad para transformar el dictamen técnico en una decisión política consensuada. Como la Comisión reconoció en su Comunicación *Reviewing the Decision-Making Process on Genetically Modified Organisms* (COM(2015) 176 final, pp. 4 y 113), el recurso reiterado de los Estados miembros a la abstención o al voto negativo, incluso ante informes científicos favorables, había convertido la toma de decisiones en una anomalía dentro del funcionamiento ordinario del Derecho de la Unión, obligando a la Comisión a adoptar autorizaciones sin apoyo político suficiente.

La Directiva (UE) 2015/412 buscó restituir legitimidad política al sistema mediante la introducción de una cláusula de exclusión voluntaria (opt-out) que

permitía a los Estados miembros prohibir o restringir el cultivo de OMG autorizados a nivel de la Unión en función de razones no científicas. Entre ellas, el propio texto menciona razones relativas a la ordenación del territorio, los usos del suelo, los impactos socioeconómicos, las políticas agrarias o consideraciones de orden público. Razones científicas o de riesgo no se admitían como posible base para una exclusión dado que conforme a la normativa en vigor corresponde a la EFSA la autoridad exclusiva sobre esta materia respecto a la cadena alimentaria europea. Esta cláusula constituyó un precedente inédito: a diferencia de los opt-out previstos en el Derecho originario de la Unión —como las excepciones en materia monetaria o de espacio Schengen—, la de la Directiva (UE) 2015/412 era una cláusula de exclusión de derecho derivado, abierta a todos los Estados miembros y aplicable dentro de un mercado ya armonizado.

A los seis meses de la entrada en vigor de la Directiva, diecinueve de los entonces veintiocho Estados miembros notificaron a la Comisión su decisión de prohibir total o parcialmente el cultivo de OMG en su territorio (Romero Caro, 2017). En paralelo, la Comisión trató de extender el mecanismo al comercio y utilización de alimentos y piensos modificados genéticamente, pero el Parlamento y el Consejo rechazaron la propuesta al considerar que ello supondría una ruptura del principio de libre circulación de mercancías y de la unidad del mercado interior.

En términos jurídico-políticos, la Directiva 2015/412 representó un rediseño “salomónico” (Escajedo San-Epifanio, 2017): no logró desbloquear completamente la parálisis del procedimiento de autorización comunitario, pero visibilizó la diversidad de posiciones nacionales. Introdujo además una anomalía sistémica, pues una autorización válida en toda la Unión —aprobada tras evaluación positiva de la EFSA y dictamen favorable del Comité de Estados— podía ser neutralizada en la práctica si varios Estados ejercían el opt-out respecto a su vigencia territorial.

LA SENTENCIA *CONFÉDÉRATION PAYSANNE* (C-528/16): LA RECOLOCACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE EDICIÓN GENÓMICA EN EL CENTRO DEL DEBATE

El segundo gran giro llegó desde el Tribunal de Justicia. En el asunto C-528/16, *Confédération paysanne*, resuelto el 25 de julio de 2018 dio respuesta a una cuestión prejudicial planteada por el Conseil d'État francés. Se solicitaba determinar si las técnicas de mutagénesis dirigida —esto es, aquellas que permiten introducir modificaciones genéticas puntuales y controladas en un organismo vegetal mediante herramientas como CRISPR— debían quedar comprendidas en la exención prevista en el artículo 3, apartado 1, y en el anexo

I B de la Directiva 2001/18/CE, que considera la “mutagénesis”, sin más precisión, como una técnica que da lugar a OMG pero está exenta de la aplicabilidad de la Directiva, por considerarse que cuenta con un historial de uso seguro.

El Abogado General Michal Bobek, en sus Conclusiones de 18 de enero de 2018, propuso una lectura evolutiva de la Directiva: la lógica de la mutagénesis dirigida era comparable a la de la mutagénesis tradicional, al no introducir material genético foráneo y poder considerarse incluida en la exención. El Tribunal, sin embargo, adoptó un enfoque originalista. Sostuvo que la exención de la mutagénesis solo alcanzaba a las técnicas existentes y utilizadas con seguridad antes de 2001, quedando las posteriores —incluida la edición genómica— sujetas íntegramente al régimen de la Directiva 2001/18/CE.

El TJUE razonó que, conforme al artículo 3.1 y al anexo I B, las técnicas exentas debían “haber sido objeto de un uso convencional y considerado seguro desde hace tiempo” (FJ 44-53). En los FJ 54-56 precisó que la finalidad de esa limitación era evitar la introducción en el medio ambiente de OMG cuyos riesgos no hubiesen sido evaluados y recordó, en el FJ 77, que los Estados miembros conservan la posibilidad de aplicar el principio de precaución. De este modo, la sentencia ancló la interpretación de la Directiva en el estado científico de 2001, descartando que nuevas técnicas pudieran dar lugar a plantas bajo el estatuto de “no OMG” o de “OMG exentos por su historial de uso seguro”.

Dado que no existen mecanismos que permitan actualizar el listado de técnicas exentas salvo modificación del Anexo IB, el TJUE entendió que las variedades obtenidas por mutagénesis aleatoria, capaces de introducir centenares de alteraciones impredecibles, siguen exentas del requisito de evaluación de riesgos y de autorización; mientras que las modificaciones puntuales obtenidas mediante edición dirigida, comparables en muchos casos a mutaciones naturales, quedan sometidas al régimen más estricto de autorización previa, trazabilidad y etiquetado (Casacuberta y Puigdomènech, 2018; Purnhagen, 2019).

EL CICLO POLÍTICO E INSTITUCIONAL (2019–2025): DE LA DECISIÓN DEL CONSEJO AL ACTUAL PROCESO LEGISLATIVO

La reacción política no se hizo esperar. El Consejo de la Unión Europea, mediante la Decisión 2019/1904, solicitó a la Comisión que evaluara el estatus de las nuevas técnicas genómicas (NGT) y, en su caso, formulara una propuesta legislativa. La Comisión Europea, en su informe SWD(2021) 92 final, 29 de abril de 2021, concluyó que el marco jurídico vigente “no era adecuado para su

finalidad” y debía adaptarse al progreso científico y tecnológico. Ese diagnóstico abrió la vía a la Propuesta COM(2023) 411, que propuso un nuevo Reglamento UE, destinado a establecer un régimen especial (*lex specialis*) para las plantas modificadas mediante mutagénesis dirigida y cisgénesis que no implicasen el uso de ADN extraño. El documento reconocía que aplicar el régimen de OMG a todas las ediciones genómicas generaba desproporción normativa, inseguridad jurídica y una pérdida de competitividad para la investigación europea, además de obstaculizar los objetivos de sostenibilidad de la Estrategia “De la granja a la mesa” y del Pacto Verde Europeo.

La Propuesta COM(2023) 411 no contempla derogar ni modificar la Directiva 2001/18/CE, sino crear un cuarto grupo de técnicas de fitomejoramiento, con un régimen especial para las plantas obtenidas mediante mutagénesis dirigida y cisgénesis. Ese grupo, denominado NGT, se subdivide en dos categorías: NGT-1 y NGT-2. Las NGT-1 son plantas modificadas consideradas equivalentes a plantas convencionales (OMG exentas de Directiva). Se propone someterlas solo a notificación y registro, con transparencia reforzada, si bien se ha sugerido excluirlas de la agricultura ecológica certificada. Las NGT-2, plantas modificadas mediante técnicas de edición genética pero no transgénicas, quedarían sujetas a un procedimiento de autorización más flexible, con los mismos requisitos de trazabilidad y etiquetado, aunque con incentivos regulatorios para los rasgos vinculados a la sostenibilidad (EFSA, 2022).

El Parlamento Europeo, en su Resolución de 7 de febrero de 2024 [2024/2544(RSP)], propuso endurecer el texto al extender las obligaciones de etiquetado y trazabilidad también a las NGT-1 y al situar en el centro del debate la propiedad intelectual, reclamando mayor transparencia en materia de patentes y licencias, cuestiones que, al pertenecer al ámbito de la Directiva 98/44/CE, la Comisión no había previsto en el borrador inicial.

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea, en su Mandato de negociación sobre la Propuesta COM(2023) 411 (Consejo de la UE, 2025a), adoptado por el Consejo de Agricultura y Pesca en su sesión del 11 de marzo de 2025, optó por un enfoque pragmático y flexible. Mantuvo la diferenciación entre NGT-1 y NGT-2 propuesta por la Comisión y endurecida por el Parlamento, aunque introdujo medidas de coexistencia y posibles exclusiones territoriales, suavizó algunos requisitos de trazabilidad y etiquetado, y planificó acciones a largo plazo en materia de propiedad intelectual, para no retrasar la aprobación de la parte más urgente: el establecimiento de un marco más flexible que el de los OMG sometidos a la Directiva 2001/18/CE en el pre-market approval de las NGT-1 y NGT-2.

La siguiente tabla resume en detalle las principales diferencias entre el régimen jurídico de los organismos modificados genéticamente sometidos a la Directiva 2001/18/CE y el régimen que se está discutiendo para las plantas obtenidas mediante nuevas técnicas genómicas (NGT-1 y NGT-2) en la Propuesta de Reglamento COM(2023) 411, a partir de los elementos objeto de debate en el procedimiento legislativo (evaluación y autorización, trazabilidad y etiquetado, coexistencia y agricultura ecológica).

	OMG sometidos Directiva 2001/18/CE	NGT-1 (Propuesta COM(2023) 411)	NGT-2 (Propuesta COM(2023) 411)
Técnica regulada	Técnicas sin historial de uso seguro en el momento de adopción del marco europeo, en especial la transgénesis	Mutagénesis dirigida / cisgénesis equivalentes a plantas convencionales	Cisgenesis, intragénesis y mutagénesis dirigida, sin introducir ADN exógeno estable
Evaluación de riesgos	Obligatoria, completa	No evaluación previa; notificación y registro	Evaluación simplificada (por concretar)
Autorización necesaria	Centralizada UE (comitología)	No	Procedimiento de autorización simplificado respecto al régimen de la Directiva 2001/18/CE (pendiente de concreción normativa)
Trazabilidad	Obligatoria	Debate institucional	Obligatoria
Etiquetado	Obligatorio	Controvertido en trilogos	Obligatorio
Agricultura ecológica	Excluida	Tendencia a exclusión	Excluida

(Fuente: elaboración propia a partir de la Directiva 2001/18/CE y de la Propuesta COM(2023) 411)

Las negociaciones interinstitucionales sobre la Propuesta COM(2023) 411 permanecieron estancadas a lo largo de 2025 (Gabrielczyk 2025: 4), pero, al cierre de este artículo, a primeros de diciembre de 2025, se anunció que el Parlamento Europeo y el Consejo han alcanzado un acuerdo provisional en el marco del trílogo sobre la Propuesta COM(2023) 411, incluyendo el régimen aplicable a las NGT-1, lo que permite anticipar que el procedimiento legislativo avanzará próximamente hacia su adopción formal, sin perjuicio de los trámites finales de aprobación por ambas instituciones (Consejo de la UE, 2025b).

4. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL: EUROPA FRENTE A OTROS MODELOS REGULATORIOS

La preocupación de los fitomejoradores, las empresas biotecnológicas y buena parte de los agricultores ante el bloqueo regulatorio de las técnicas de edición genómica solo puede comprenderse adecuadamente desde una perspectiva comparada. En las dos últimas décadas, la mayoría de jurisdicciones han ido

desplazándose hacia enfoques centrados en el producto, en los que la supervisión se activa por las características del resultado —el rasgo introducido, su uso y el contexto en que se aplica—, mientras que la Unión Europea habría necesitado una reforma de la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, para avanzar hacia esa flexibilización. Fuera o no acertado para su tiempo el enfoque adoptado en los años noventa, el Consejo y la Comisión Europea reconocen que, entrados en el segundo cuarto del siglo XXI, el marco regulatorio europeo genera tensiones comerciales y riesgos de fragmentación tecnológica que Bruselas no puede ignorar (Comisión Europea, 2021, pp. 4–5; Comisión Europea, 2023; Escajedo San-Epifanio et al., 2023).

El caso estadounidense es paradigmático. El Coordinated Framework for the Regulation of Biotechnology se actualizó en 2020 mediante la norma SECURE del USDA-APHIS, que excluye del régimen de autorización numerosas plantas editadas sin ADN exógeno y sin riesgos de plaga, manteniendo la competencia de la FDA y la EPA cuando procede (USDA-APHIS, 2020; Duarte Sagawa et al., 2024). Si bien los tribunales han exigido algunas adaptaciones de la norma SECURE, a grandes rasgos la transición se ha producido con éxito. Por su parte, Canadá aplica un sistema basado en la novedad del rasgo, en el que lo decisivo no es la técnica empleada, sino si la planta expresa un carácter no presente en el acervo agronómico; su guía de 2022 aclara cuándo una edición no requiere evaluación previa (Health Canada, 2022). Este marco ha permitido que productos como la soja de alto contenido oleico o el tomate enriquecido en GABA lleguen al mercado con rapidez y menores costes regulatorios, integrando además evidencia computacional en los expedientes (Waltz, 2018; van Dijk et al., 2021; Hille & Charpentier, 2016).

En América Latina, las resoluciones de Argentina (2015) y Brasil (2018) han consolidado vías administrativas de no sujeción —determinaciones de no aplicación de la normativa de OMG— que estimulan la inversión en rasgos vinculados a la resiliencia climática y a la calidad de los cultivos (Whelan & Lema, 2015; Entine et al., 2021). En otras regiones, Japón y Filipinas han adoptado esquemas similares, con notificación previa y determinación de equivalencia, mientras que Kenia aprobó en 2022 directrices que permiten calificar las ediciones basadas en nucleasas específicas (NSE-1 y NSE-2, conocidas internacionalmente como SDN-1 y SDN-2, por sus siglas en inglés, *site-directed nucleases*) como no-OMG, tras una revisión caso por caso (Jones et al., 2022; NBA, 2022).

Entre tanto, el modelo europeo permanece bloqueado: por el momento, cualquier utilización de técnicas de ingeniería genética activa automáticamente el régimen de OMG, con independencia del nivel de riesgo de las técnicas más

recientes o del producto final (Fritsche et al., 2018). Esta aproximación, basada en la trazabilidad y en la aplicación estricta del principio de precaución, es coherente con la cultura jurídica europea, pero resulta difícil de aplicar cuando se trata de ediciones del genoma prácticamente indistinguibles de las mutaciones espontáneas o de las obtenidas por mutagénesis aleatoria. La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), en sus dictámenes de 2022, ha reconocido que la mutagénesis dirigida y la cisgénesis requieren un análisis de riesgo adaptado y que este debe realizarse de manera comparativa con las técnicas convencionales (EFSA, 2022), pero esa flexibilización no puede producirse a menos que se apruebe el nuevo Reglamento propuesto.

Las consecuencias ya son visibles. Las trayectorias de innovación tienden a desplazarse hacia mercados con reglas claras y centradas en el producto, mientras que la UE corre el riesgo de rezagarse en la definición práctica de estándares. Si no se adoptan decisiones consistentes, el espacio normativo europeo podría pasar de referente a periférico, con implicaciones directas para su competitividad agrícola, su autonomía alimentaria estratégica y su credibilidad como actor normativo internacional (Turnbull et al., 2021; Jones et al., 2022; OCDE, 2024).

5. ¿QUO VADIS, EUROPA? GOBERNAR LA BIOTECNOLOGÍA ENTRE CRISIS ALIMENTARIAS, EMERGENCIA CLIMÁTICA Y TENSION GEOPOLÍTICA

Un repaso detallado a más de tres décadas de regulación agrobiotecnológica en la Unión Europea muestra hasta qué punto este ámbito se ha convertido en una excepción dentro de la lógica de la integración comunitaria. Frente a otros sectores en los que el Derecho de la Unión ha sabido articular marcos comunes eficaces, el de la biotecnología agraria se caracteriza por una marcada distancia entre la situación regulada (de iure) y la realidad (de facto). La Comisión Europea ya advirtió en su informe de 2015 que esta anomalía no se debía tanto a diferencias sobre la evaluación de riesgos, como a la persistente reticencia de los Estados miembros a ceder espacio jurídico en un terreno donde confluyen valores sociales heterogéneos e intereses económicos divergentes. Este debate no puede desligarse del sustrato normativo agroalimentario de la Unión Europea. Reglamentos como el (UE) 2017/625, relativo al control oficial de alimentos y piensos; el Reglamento (CE) 2100/94, sobre la protección comunitaria de las obtenciones vegetales; el Reglamento (CE) 1367/2006, que incorpora el Convenio de Aarhus al Derecho de la Unión; o el Reglamento (UE) 2021/2115, que define la PAC post-2023, configuran el marco operativo en el

que debe insertarse cualquier reforma sobre OMG y NGT, reforzando las exigencias de trazabilidad, transparencia, sostenibilidad y coherencia con las políticas agrarias y climáticas.

Esta excepcionalidad agrobiotecnológica limita la capacidad de la Unión para responder con agilidad a los grandes retos contemporáneos de la seguridad alimentaria, el cambio climático y la competencia tecnológica global. El cambio climático, con sus efectos sobre la productividad y la resiliencia de los cultivos, exige acelerar la innovación orientada a reducir insumos y emisiones, en coherencia con el Pacto Verde Europeo y la estrategia “De la granja a la mesa”. A ello se suma la dimensión geopolítica: la guerra en Ucrania, las tensiones comerciales y la competencia con Estados Unidos y China evidencian que la biotecnología vegetal forma parte también de la soberanía tecnológica y de la autonomía estratégica de Europa.

En este contexto, el dilema europeo es claro: avanzar hacia un marco regulador proporcionado, capaz de reconectar el Derecho con la evidencia científica sin renunciar a la legitimidad democrática; o, por el contrario, mantener una rigidez normativa que aplica a las nuevas técnicas de edición genética criterios concebidos en los años noventa para los transgénicos. La propuesta de Reglamento sobre nuevas técnicas genómicas (COM(2023) 411 final) ofrece la posibilidad de corregir esa inercia y de restablecer un equilibrio entre innovación y protección, aunque su aprobación y alcance final permanecen abiertos.

La pregunta *¿Quo vadis, Europa?* no es retórica. A la luz de este dilema, desde una perspectiva prospectiva, pueden anticiparse al menos dos escenarios: un escenario continuista que mantiene todas las nuevas técnicas genómicas sometidas a la Directiva 2001/18/CE; y un escenario reformista, aunque fiel al principio de precaución, basado en la aprobación del nuevo Reglamento NGT y su articulación coherente con las políticas agrarias y climáticas de la Unión. La regulación de la biotecnología agraria constituye, en este sentido, un ámbito particularmente revelador de la capacidad de la Unión para transformar el disenso en integración y para articular un modelo regulador coherente con sus principios y compromisos internacionales. De su respuesta dependerá no solo el futuro de la innovación agrícola europea, sino también su credibilidad como potencia normativa capaz de gobernar la incertidumbre tecnológica en un tiempo de emergencia climática, tensiones geopolíticas y dificultades para preservar la autonomía alimentaria estratégica de la UE.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BECK, Ulrich. *World at risk*. Cambridge: Polity Press, 2009.
- BOBEK, Michael (Abogado General). Conclusiones en el asunto C-528/16, Confédération paysanne y otros, 18 de enero de 2018, ECLI:EU:C:2018:20.
- BOSTYN, S.J.R. «Essentially derived varieties: Challenges of the past and opportunities for the future?». *GRUR International*, Volume 69, Issue 8, August 2020, Pages 785–802, [DOI](#) (Consultado 04/10/2025)
- BRADFORD, Anu. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
- CASACUBERTA, Josep M.; NOGUÉ, Francesc; DU JARDIN, Philippe. «GMO risk assessment in the EU: interplay between science, policy and politics». En: ESCAJEDO SAN-EPIFANIO, Leire (ed.). *Towards a new regulatory framework for GM crops in the European Union: Scientific, ethical, social and legal issues and the challenges ahead*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2017, pp. 141–154.
- CASACUBERTA, Josep; PUIGDOMÈNECH, Pere. «Proportionate and scientifically sound risk assessment of gene-edited plants». *EMBO Reports*, vol. 19, n° 11, 2018, e46907. [DOI](#) (Último acceso 05/10/2025)
- CUSTERS, René; DIMA, Oana. *Genome-edited crops and 21st century food systems challenges*. Brussels: European Parliamentary Research Service, STOA, 2022. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)
- DABROCK, Peter. «Playing God? Synthetic biology as a theological and ethical challenge». *Systems and Synthetic Biology*, vol. 3, n° 1–4, 2009, pp. 47–54. <https://doi.org/10.1007/s11693-009-9028-5> (Último acceso 05/10/2025)
- DAVITER, Falk. «Framing biotechnology in the European Union». *ARENA Working Paper*, n° 5, University of Oslo, 2012. <https://econpapers.repec.org/paper/erparenax/p0316.htm> (Último acceso 05/10/2025)
- DE HERT, Paul; PAPAKONSTANTINO, Vagelis. «The new General Data Protection Regulation: Still a sound system for the protection of

individuals?». *Computer Law & Security Review*, vol. 32, 2016, pp. 179–194. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

DHAR, Biswajit. «The Convention UPOV and the international regulation of plant varieties». *Journal of World Intellectual Property*, vol. 5, n° 5, 2002, pp. 671–698.

DREES, Willem B. «Playing God? Yes! Religion in the light of technology». *Zygon*, vol. 37, n° 3, 2002, pp. 643–654.

DUARTE SAGAWA, C. H.; DE ALMEIDA BARBOSA ASSIS, R.; ZAINI, P. A. «Regulatory framework of CRISPR-edited crops in the United States». En: *Genome Modified Plants and Microbes in Food and Agriculture*. Amsterdam: Elsevier, 2024, pp. 167–195. [DOI](#) (Último acceso 05/10/2025)

DUTFIELD, Graham. «Food, biological diversity and intellectual property: The role of the International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV)». *Intellectual Property Issue Paper*, n° 9, 2011.

DWORKIN, Ronald. *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.

ERIKSSON, Dennis; CUSTERS, René; BJÖRNBERG, Karin E.; HANSSON, Sven Ove; PURNHAGEN, Kai; QAIM, Matin; ROMEIS, Joachim; SCHIEMANN, Joachim; SCHLEISSING, Stephan; TOSUN, Jale. «Options to reform the European Union legislation on GMOs: Scope and definitions». *Trends in Biotechnology*, vol. 38, n° 3, 2020, pp. 231–234.. [DOI](#)(Último acceso 05/10/2025)

ESCAJEDO SAN-EPIFANIO, Leire; FILIBI, Igor; LASA LÓPEZ, Ainhoa; PUIGDOMÈNECH, Pere; y UNCETABARRENECHEA LARRABE, Javier. «Possible EU futures for CRISPR-edited plants: Little margin for optimism?». *Frontiers in Plant Science*, vol. 14, 2023, art. 1141455. [DOI](#) (Último acceso 05/10/2025)

ESCAJEDO SAN-EPIFANIO, Leire. «Biotechnologie, santé et environnement dans l'Union européenne: aspects politiques et juridiques». *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n° 517, 2008, pp. 255–266.

— «Challenging Food Governance Models: Analyzing the Food Citizen and the Emerging Food Constitutionalism from an EU Perspective».

Journal of Agricultural and Environmental Ethics, vol. 28, n° 3, 2015, pp. 435–454. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

—«Vers un cadre régulateur de la sécurité de l'application de la biotechnologie: le chemin parcouru». *Revue du Droit International Public*, vol. 114, n° 1, 2010, pp. 5–34.

FRITSCHÉ, Susanne; STAHL, Olaf; MÜLLER, Jürgen. «New Zealand's regulation of gene editing». *Environmental Policy and Law*, vol. 48, n° 2, 2018, pp. 87–96. [DOI](#) (Último acceso 05/10/2025)

GABRIELCZYK, Thomas. [EU Council mandate adopted but NGT dialogues remain frozen](#). *European Biotechnology Magazine*, 24(2), 4–6. (Último acceso 05/10/2025)

GARCÍA VIDAL, Ángel. «El material vegetal protegido por una patente o un derecho de obtentor: algunas precisiones necesarias». *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 8, n° 1, 2016, pp. 76–100. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

GONZÁLEZ VAQUÉ, Luis. «Directive (EU) 2015/412 in the EU Acquis: its scope and significance». En: ESCAJEDO SAN-EPIFANIO, Leire (ed.). *Towards a new regulatory framework for GM crops in the European Union: Scientific, ethical, social and legal issues and the challenges ahead*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2017, pp. 47–59.

HILLE, Frank; CHARPENTIER, Emmanuelle. «CRISPR-Cas: biology, mechanisms and relevance». *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, vol. 371, n° 1707, 2016, 20150496. [DOI](#) (Último acceso 05/10/2025)

JASANOFF, Sheila. *Designs on nature: Science and democracy in Europe and the United States*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 2005.

JACOBS, Francis. *The Sovereignty of Law: The European Way*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

JONAS, Hans. *The imperative of responsibility: In search of an ethics for the technological age*. Chicago: University of Chicago Press, 1984. (Ed. orig.: *Das Prinzip Verantwortung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1979).

JONES, M. G. K.; FOSU-NYARKO, J.; IQBAL, S.; ADEEL, M.; ROMERO-ALDEMITA, R.; et al. «Enabling trade in gene-edited produce in Asia

and Australasia: The developing regulatory landscape and future perspectives». *Plants*, vol. 11, n° 19, 2022, 2538. [DOI](#) (Último acceso 05/10/2025)

LEMA, Martín A. «Regulatory aspects of gene editing in Argentina». *Transgenic Research*, vol. 28, suppl. 2, 2019, pp. 147–150. [URL](#) (Último acceso 05/10/ 2025)

LASA LÓPEZ, Ainhoa. «La participación de la Comisión Europea en convenios internacionales sobre medio ambiente». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 63, 2019, pp. 67 et seq.

LEE, Maria. *EU Regulation of GMOs: Law and Decision Making for a New Technology*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

MC EVOY, David. *Food Safety Regulation in Europe: A Historical Institutional Approach*. London: Routledge, 2016.

MONTOLIU, Lluís, *Editando genes: recorta, pega y colorea. Las maravillosas herramientas CRISPR*, Next Door Publishers, 2019.

MORIN, Jean-Frédéric; GAUQUELIN, Marie. *Trade agreements as vectors for the Nagoya Protocol's implementation*. CIGI Papers n° 115. Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2016. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

POLLACK, Mark; SHAFFER, Gregory. *When Cooperation Fails: The International Law and Politics of Genetically Modified Foods*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

PURNHAGEN, Kai; WESSELER, Justus. «Maximum vs. minimum harmonisation in the EU: The case of the regulation of new plant breeding technologies». *Pest Management Science*, vol. 75, n° 9, 2018, pp. 2310–2315. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

PURNHAGEN, Kai. «How to manage the Union's diversity of values in GMO regulation». *European Journal of Risk Regulation*, vol. 10, 2019, pp. 427–436. [DOI](#) (Último acceso 05/10/2025)

QAIM, Martin. «Role of new plant breeding technologies for global food security». *Applied Economic Perspectives and Policy*, vol. 42, n° 2, 2020, pp. 129–150. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

- RE-IMAGINE EUROPA (2021). Napiórkowski, M; Nowak, A.; Kearns, P.; Widegren, E.; Magan, J. and Nicolosi, M. A European Vision for Sustainable Agriculture and Innovation: Existing Narratives Shaping the Debate and Ways Forward. Brussels. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)
- REGNAULT-ROGER, C. *Enjeux biotechnologiques. Des OGM à l'édition du génome*, Académie d'Agriculture de France, Paris: Presses des Mines, 2022.
- ROMEO CASABONA, Carlos María (coord.). *Principio de precaución, biotecnología y derecho*. Granada: Comares, 2004.
- ROSENDAL, Guri K. «Governing GMOs in the EU: A case for the precautionary principle». *Global Environmental Politics*, vol. 5, n° 1, 2005, pp. 82–92. (Último acceso 05/10/2025)
- SETT, Scarlet, KRESS, W. John, HALEWOOD, Michael ET AL. Harmonize rules for digital sequence information benefit-sharing across UN frameworks. *Nature Communications* 15, 8745 (2024). [DOI](#) (Último acceso 05/10/2025)
- TAGLIABUE, Giovanni. “The meaningless pseudo-category of “GMOs”: The trouble with the “new techniques” for genetically modifying crops demonstrates the illogical process-based definition of GMOs in EU regulation”, *EMBO report* (2015) 17: 10 – 13. [DOI](#) (Último acceso 05/10/2025)
- TIMMERMANN, Christiane; ROBAEY, Zoë. «Agrobiodiversity under different property regimes: A legal and ethical analysis». *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 29, n° 3, 2016, pp. 285–303.
- TURNBULL, Colin; LILLEMO, Morten; HVOSLEF-EIDE, Trine A. «Global regulation of genetically modified crops amid the gene edited crop boom: A review». *Frontiers in Plant Science*, vol. 12, 2021, [630396](#). (Último acceso 05/10/2025)
- VALLETTA, Mario. «Biotecnologia, agricoltura e sicurezza alimentare: Il nuovo regolamento sui cibi e mangimi geneticamente modificati ed il processo di sistematizzazione del quadro giuridico comunitario». *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n° 3, 2003, pp. 1471–1485.
- VAN DIJK, Aalt Dirk Jan; KOOTSTRA, Gert; KRUIJER, Willem; DE RIDDER, Dick. «Machine learning in plant science and plant breeding». *iScience*, vol. 24, n° 1, 2021, [101890](#). (Último acceso 05/10/2025)

WALTZ, Emily. «With a free pass, CRISPR-edited plants reach market in record time». *Nature Biotechnology*, vol. 36, 2018, pp. 6–7. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29319694/> (Último acceso 05/10/2025)

WASMER, Martin. «Roads forward for European GMO policy—Uncertainties in wake of ECJ judgment have to be mitigated by regulatory reform». *Frontiers in Bioengineering and Biotechnology*, vol. 7, 2019, art. 132. [DOI](#) (Último acceso 05/10/2025)

WHELAN, Andy I.; LEMA, Martín A. «A research program for the regulation of genome editing in agriculture». *GM Crops & Food*, vol. 6, n° 4, 2015, pp. 253–265. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28080208/> (Último acceso 05/10/2025)

ZIELONKA, Jan. *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

ALLEA. *Statement on measures to ease the impact of the IP system on New Genomic Techniques for Crop Development*. Berlin: All European Academies, 2024. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

ARGENTINA. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. *Resolución n° 173/2015 sobre organismos genéticamente modificados*. Buenos Aires, 2015. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

BRADFORD, Anu. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

BRAZIL. Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). *Normative Resolution n° 16/2018*. Brasília, 2018. [URL](#) (Consultado 04/10/2025)

COMISIÓN EUROPEA. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Reviewing the decision-making process on genetically modified organisms (GMOs). COM(2015) 176 final. Brussels, 2015. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

— Proposal for a Regulation on plants obtained by certain new genomic techniques. COM(2023) 411 final. Brussels, 2023. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

— Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16. SWD(2021) 92 final. Brussels, 2021. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Council Decision (EU) 2019/1904 of 8 November 2019 requesting the Commission to submit a study in light of the Court of Justice’s judgment in Case C-528/16 regarding the status of novel genomic techniques under Union law. OJ L 293, 14 November 2019, pp. 103–104. [URL](#) (Consultado 04/10/2025)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2025a). *Mandate for negotiations on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on plants obtained by certain new genomic techniques and their food and feed, and amending Regulation (EU) 2017/625* ([Doc. 6415/25](#), 4 March 2025). Brussels: Council of the EU. (Último acceso 05/10/2025)

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2025b), *Interinstitutional provisional agreement on the proposal for a Regulation on plants obtained by certain new genomic techniques (COM(2023) 411)*. [URL](#) (Último acceso 12/12/2025)

EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY (EFSA). «Criteria for risk assessment of plants produced by targeted mutagenesis, cisgenesis and intragenesis». *EFSA Journal*, vol. 20, 2022, e7618. [DOI](#) (Último acceso 05/10/2025)

NBA (KENYA). Guidelines for determining the regulatory process of genome edited organisms and products in Kenya. Nairobi: National Biosafety Authority, 2022. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

OCDE. Recombinant DNA Safety Considerations. Safety considerations for industrial, agricultural and environmental applications of organisms derived by recombinant DNA techniques. Paris: OECD, 1986. Disponible en [Compendium of OECD Legal Instruments](#) (Último acceso 05/10/2025)

Safety Assessment of Novel Foods and Feeds. Series on the Safety of Novel Foods and Feeds n° 1. Paris: OECD, 2010. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

Developments in Delegations on the Safety Assessment of Novel Foods and Feeds (May 2023–February 2024). Series on the Safety of Novel Foods and Feeds n° 38, ENV/CBC/MONO(2024)20. Paris: OECD, 2024. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

OMC. Asunto EC–Biotech, European Communities — Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products. WT/DS291, WT/DS292, WT/DS293, Geneva: WTO, 2006. (Último acceso 05/10/2025)

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. *Notice on the regulation of new breeding techniques*. Pretoria: Department of Agriculture, Forestry and Fisheries, 2021. [URL](#) (Último acceso 05/10/2025)

USDA-APHIS. *Movement of Certain Genetically Engineered Organisms* ([SECURE Rule](#)). Federal Register, vol. 85, 18 May 2020, pp. 29790 ss. (Último acceso 05/10/2025)

WIPO. [World Intellectual Property Indicators 2018](#). Geneva: World Intellectual Property Organization, 2018. (Último acceso 05/10/2025)

— [World Intellectual Property Indicators](#) 2021. Geneva: World Intellectual Property Organization, 2021. (Último acceso 05/10/2025)

JURISPRUDENCIA del TJUE

— *Artegoda GmbH y otros/Comisión*. Asuntos acumulados T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 y T-141/00, sentencia de 26 de noviembre de 2002, ECLI:EU:T:2002:283.

— *Pfizer Animal Health SA/Consejo de la Unión Europea*. Asunto C-13/99, sentencia de 11 de septiembre de 2002, ECLI:EU:C:2002:474.

— *Monsanto Agricultura Italia SpA y otros/Presidenza del Consiglio dei Ministri y otros*. Asunto C-236/01, sentencia de 9 de septiembre de 2003, ECLI:EU:C:2003:431.

— *Confédération paysanne and Others v Premier ministre and Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*. C-528/16, Judgment of the Court (Grand Chamber), 25 July 2018, ECLI:EU:C:2018:583.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de enero de 2026

**DE LA ARBITRARIEDAD DEL LEGISLADOR Y LA ASUNCIÓN
DE CUESTIONES MATERIALMENTE ADMINISTRATIVAS Y
CIENTÍFICAS POR EL PODER LEGISLATIVO: LA
DESCATALOGACIÓN DEL LOBO IBÉRICO**

ON THE ARBITRARINESS OF THE LEGISLATIVE BRANCH AND
THE ASSUMPTION OF SUBSTANTIALLY ADMINISTRATIVE AND
SCIENTIFIC MATTERS BY THE LEGISLATIVE POWER: THE
DELISTING OF THE IBERIAN WOLF

Fecha de recepción: 03/11/2025

Fecha de aceptación: 12/12/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00460>

Autor: Pedro Brufao Curiel, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura, pbrufao@unex.es, ORCID: [0000-0002-0407-4053](https://orcid.org/0000-0002-0407-4053)

Resumen:

La prohibición de la arbitrariedad es uno de los principios constitucionales que rigen nuestro ordenamiento jurídico y la actuación de los poderes públicos. En la historia de nuestro pensamiento jurídico clásico se ha considerado que el capricho o la intervención veleidosa desplaza ilegítimamente a la razón como criterio central de ordenación, razón que se encuentra imbuida de criterios científicos, objetivos y constatables en una actividad normativa que descansa en la contrastación de hechos probados gracias al método y órganos científicos.

En este trabajo se expone la doctrina de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, extendida igualmente al poder legislativo, junto con un

reciente estudio de caso, la descatalogación en sede parlamentaria de una especie protegida y en un estado de conservación desfavorable, el lobo ibérico, que analiza su aplicación con detalle.

Abstract:

Arbitrariness interdiction is one of the constitutional principles that rules both our legal system, and the actions of public authorities. Throughout the history of classical legal thought, it has been considered that whimsical or fickle behaviour illegitimately displaces reason as the central criterion for regulation. This reason is based upon scientific, objective, and verifiable criteria in a normative activity that relies on the intervention of facts proven through scientific methods and bodies.

This paper sets forth the doctrine of the prohibition of arbitrariness by public authorities, also extended to the legislative branch, along with a recent case study, the parliamentary delisting of a protected species under an unfavourable conservation status, which analyzes its application in detail.

Palabras clave: Arbitrariedad. Poder legislativo. Poder ejecutivo. Ciencia y Derecho. Lobo.

Keywords: Arbitrariness. Legislative power. Executive power. Science and Law. Wolf.

Índice:

1.	Introducción	46
2.	La interdicción constitucional de la arbitrariedad obliga también al poder legislativo.....	49
3.	Un estudio de caso: la arbitraria desclasificación <i>ope legis</i> del lobo ibérico como especie protegida	55
3.1.	Arbitrariedad del legislador por vulnerar la reserva de jurisdicción	56
3.2.	Arbitrariedad del legislador por vulneración del Derecho de la UE.....	60
3.3.	Arbitrariedad del legislador por regular una materia estrictamente administrativa y científica y por vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.....	63

3.4. La reforma del régimen del lobo a través de enmiendas es inconstitucional por haber vulnerado derechos fundamentales de los diputados y senadores.....	66
4. Alternativas a la desprotección del lobo llevada a cabo por la Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario	69
5. Conclusiones.....	71
6. Bibliografía	72

Index:

1. Introduction	
2. The constitutional prohibition of arbitrariness also binds the legislative branch	
3. A case study: <i>ope legis</i> arbitrary delisting of the Iberian wolf as a protected species	
3.1. Legislative arbitrariness for violating <u>judiciary</u> power	
3.2. Legislative arbitrariness for violating EU Law	
3.3. Legislative arbitrariness for regulating a strictly administrative and scientific matter and for violating the due process of law	
3.4. Reforming the wolf legal status through amendments is unconstitutional for having violated fundamental rights of representatives and senators	
4. Alternatives to the unlisting of wolves posed by the Loss and Waste Prevention of Food Act	
5. Conclusion	
6. Bibliography	

1. INTRODUCCIÓN

La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos se considera uno de los principios que caracterizan todo moderno Estado de Derecho. Ligado al principio de igualdad¹, ha adquirido tal importancia propia que sirve de

¹ Como razonó críticamente el prof. García de Enterría ante la tesis del prof. Rubio Llorente, el cual afirmaba que el principio de interdicción de la arbitrariedad era en todo equivalente al de igualdad. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. [¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional? Una nota.](#) *Revista de Administración Pública*, n. 124, 1991, pp. 211-219 (Fecha de último acceso 31-10-2025). El profesor García de Enterría nos recuerda que el principio de interdicción de la arbitrariedad se debe a Leibholz, quien en 1928 y en 1959 partía de la doctrina iusadministrativista del “abuso de discrecionalidad” y de la desviación de poder para extender

parámetro de constitucionalidad y de legalidad a todos ellos, ya sea el judicial, el ejecutivo y el legislativo.

A lo largo de este trabajo expondremos el régimen jurídico de la interdicción de la arbitrariedad y las relaciones entre el poder normativo del legislador y del ejecutivo, estudio que se acompañará de la crítica de un caso reciente en el que se han empleado funciones puramente administrativas, como pueda ser la de reforma de un catálogo sometido a criterios científicos, en el proceso de aprobación de una ley formal en sede parlamentaria. Esta situación podría considerarse como fiel reflejo y un ejemplo más de la normal actividad legislativa fruto de una pretendida potestad soberana del Parlamento reflejo de la soberanía popular. Sin embargo, los amplios límites de la discrecionalidad de la iniciativa parlamentaria que pueda existir al respecto encuentran una pared frontera en el rechazo de la arbitrariedad, en cuya interdicción se nos muestra, pese a todo, la existencia de condicionantes materiales que la hacen infranqueable incluso ante la propia voluntad del legislador, que no puede quedar inmune al ejercicio de control y la imposición de límites².

De todos es conocido que el concepto racional³, ilustrado y hasta cabal y sensato de la recta razón han dejado paso a una legislación desbocada, motorizada, inabarcable e incomprensible en muchos supuestos, con actos administrativos transmutados en normas con rango de ley formal con el único fin de restringir las posibilidades de recurso, con leyes medidas o de caso único, con, también, disposiciones adicionales y transitorias que constituyen la parte mollar de las reformas legislativas.

Si nos atenemos a la definición de “arbitrariedad” de la Real Academia Española, ésta es la condición o cualidad de arbitrario, el cual se define como lo «sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón», veleidad o antojo cuya contundencia conceptual se refuerza con la referencia a algunos de sus sinónimos recogidos en esta entrada del Diccionario de la Lengua: parcial, improcedente, injustificado, inmotivado, injusto, inicuo,

el concepto de la arbitrariedad al legislador, entendiendo lo arbitrario como lo contrario de lo razonable y jurídicamente como lo opuesto la justicia.

² Recordamos estas conocidas palabras del prof. García de Enterría: «La valoración política de la realidad podrá acaso ser objeto de una facultad discrecional, pero la realidad como tal, si se ha producido el hecho o no se ha producido y cómo se ha producido, esto ya no puede ser objeto de una facultad discrecional (...). El milagro, podemos decir, no tiene cabida en el campo del Derecho Administrativo». Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder*. Madrid: Civitas, 1979, pp. 31-32.

³ Siglos antes SANTO TOMÁS DE AQUINO afirmaba que “la ley es la ordenación de la razón, encaminada al bien común y promulgada por aquél que tiene el encargo de cuidar la comunidad”, *Suma Teológica*, I-II, q. 90, a. 4.

inconsistente, gratuito, temerario, caprichoso, abusivo, despótico, tiránico; estos es, características propias de la voluntad humana que han de desligarse del aclamado principio del gobierno de las leyes. La cuestión se remite incluso a los albores de nuestra civilización, con la conocida discusión acerca del gobierno de las leyes o el de los hombres que ya entonces trataron Platón y Aristóteles⁴. Es más, la propia idea de la razón es la base del pensamiento jurídico, como Norberto Bobbio apuntó en uno de sus trabajos⁵. El mismo concepto de arbitrario deriva del deterioro de las funciones muy limitadas del árbitro en el Derecho romano, donde su libre albedrío era mínimo, degenerando después en la época del Imperio ya con la connotación de infundado y caprichoso, cariz que se agrava con los siglos como sinónimo de despótico, más allá de aplicar la justicia sin reglas preestablecidas, como lo opuesto a la razón, como afirmaba Locke al hablar del límite último del poder, incluso del mismo poder legislativo, en su obra *Dos tratados sobre el gobierno civil*⁶, en la que sostiene que incluso cuando se esté ante un poder absoluto éste sigue constreñido por la razón. Así pues, el

⁴ Platón en su diálogo *Las Leyes* 715d declara que «allá donde la ley está sometida a los gobernantes y carece de autoridad, veo pronto la ruina de la ciudad; y donde, por el contrario, la ley es señora de los gobernantes y los gobernantes son sus esclavos, veo la salvación de la ciudad y la acumulación sobre ella de todos los bienes que los dioses suelen prodigar a las ciudades». Aristóteles, en su *Política* 1286^a argumentaba así: “¿es más útil ser gobernados por el mejor de los hombres o por las mejores leyes? Aquellos que sostienen el poder real afirman que las leyes pueden dar sólo prescripciones generales, pero no prevén los casos que se presentan sucesivamente, por lo que, en cualquier arte, sería ingenuo guiarse según normas escritas... Sin embargo, también a los gobernantes les es necesaria la ley que da prescripciones universales, porque es mejor el elemento al que no es posible quedar sometido por las pasiones, que aquel para el que las pasiones son connaturales. Ahora bien, la ley no tiene pasiones, que, por el contrario, se encuentran necesariamente en toda alma humana». Citas recogidas en BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 120-121.

⁵ Quien enlaza el nexo entre razón y Derecho como aspiración a un Derecho racional con dicha discusión entre el gobierno de las leyes y de los hombres, añadiendo que «toda la historia del pensamiento jurídico ha estado dominada por la idea de que el uso de la razón y la práctica del Derecho están o deben estar indisolublemente ligados porque sólo el uso de la razón en cuanto órgano de las verdades evidentes, de las conclusiones ciertas, de las esencias de las cosas o el orden teleológico del universo garantiza que la práctica del Derecho no es arbitraria y alcanza el fin que le es propio de guiar al hombre hacia la buena sociedad (o la buena vida de Aristóteles)». Y cita a Cicerón con su «vera lex recta rationaturae congruens», a Gayo y su Derecho «quod naturalis ratio inter omnes homines constituit», a los juristas medievales que estimaban el Derecho romano como *ratio scripta*, y a los juristas ingleses que definían el Common Law como *law of reason*. Véase BOBBIO, Norberto. [La razón en Derecho \(observaciones preliminares\)](#). *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 2, 1985, pp. 17-26 (Fecha de último acceso 31-10-2025). Tomo estas notas de BLANQUER, David. *El control de los reglamentos arbitrarios*. Madrid: Civitas, 1998, pp. 23-53, donde profundiza sobre la arbitrariedad y la juridicidad.

⁶ Referencia que tomo de FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *De la arbitrariedad de la Administración*. Cizur Menor: Thomson Civitas, 2008, 5ª ed., pp. 149-151 y 223.

legislador no es del todo ajeno a estas situaciones, ya que en ocasiones la práctica legislativa puede incurrir en los mismos vicios que el más caprichoso de los gobernantes.

2. LA INTERDICCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ARBITRARIEDAD OBLIGA TAMBIÉN AL PODER LEGISLATIVO

El art. 9.3 de la Constitución⁷ proclama la interdicción de la arbitrariedad de todos los poderes públicos, no sólo del ejecutivo o el judicial, como principio general del ordenamiento jurídico que es y que no admite excepciones ni subjetiva ni objetivamente⁸. Por tanto, el legislador puede también incurrir en prácticas arbitrarias⁹, máxime cuando el carácter general y racional de la ley ha dejado de representar un rasgo señero de estas normas, pues nos encontramos ante procesos de legislación desbocada e incontinente, que abusa del procedimiento legislativo¹⁰.

⁷ «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

⁸ FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Arbitrario, arbitraire, arbitrary. Pasado y presente de un adjetivo imprescindible en el discurso jurídico*, Madrid: Iustel, 2016, pp. 84 y 85: «La filiación del artículo 9.3, in fine, de nuestra vigente Constitución no puede estar más clara, por lo tanto, como lo está igualmente su estricta correspondencia con el cuerpo de ideas que nos ha traído hasta aquí. Lo está también por la misma razón el significado que ha de atribuirse a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que en ese precepto se proclama con el carácter de principio general del ordenamiento jurídico, del que no puede decirse en absoluto que carezca de «contenido jurídico positivo mínimamente signifiicante», porque lo tiene en altísimo grado en la medida en que impone a todas las autoridades públicas una norma de comportamiento muy precisa, la de justificar todas sus decisiones a partir de la realidad de los hechos y hacer visible, en consecuencia, la conformidad de éstas con las normas sustantivas de la Constitución y con el sistema de valores al que responde. ¡No podría haber un contenido jurídico positivo más importante y más preciso que éste!».

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la Administración*. Madrid: Civitas, 1995, p. 35, al hilo de la sustitución por el gobierno de la Ley por el gobierno de los hombres prerrevolucionario, afirma que la democracia afianzó precisamente el gobierno de la Ley «aunque esta vez fuesen los hombres designados electoralmente».

¹⁰ Véase el comentario de Pedro BRUFAO CURIEL a la obra de FERNÁNDEZ, Tomás Ramón y ARAGÓN, Manuel. *Motorización o incontinencia legislativa. Producción, normas, análisis económico de los efectos que produce esta situación*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2023: [recensión publicada](#) en la *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 129, 2024. En la p. 283 de esta revista se dice: «De la misma manera, asistimos atónitos a la profusión de leyes que elevan de rango cuestiones puramente reglamentarias o que incluso son meros actos administrativos, cuyo único fin es impedir el acceso a la Justicia, o que se promulgan directamente para evitar que se ejecute una sentencia, donde el urbanismo y el medio

Queda ya lejos en el tiempo la disputa doctrinal en torno al valor de ley como *suprema lex*, resultado de la suma de razón y ley, el eje del positivismo jurídico, puesto que ha de convivir en el seno del Estado legislador con otras diversas fuentes de las que emana la actividad normativa, a lo que hay que sumar el creciente papel de la jurisprudencia en la propia configuración del Derecho. La crítica a la tesis positivista¹¹ se puede resumir en que por muy perfecta y general que sea la redacción de una ley jamás podrá alcanzar todos los supuestos de hecho y situaciones de una sociedad compleja y en permanente cambio, a pesar de que se recurra incluso al artificio de colmar las llamadas lagunas de la ley mediante el proceso deductivo aplicado a las mismas leyes positivas. Asimismo, indica el prof. García de Enterría, no basta con la exégesis de las palabras de la ley a partir de la momentánea *voluntas legislatoris*, sino que se precisaría una interpretación evolutiva de la *voluntas legis*, la voluntad objetiva e inmanente en el texto promulgado, para lo que habría que recurrir también a los principios generales del Derecho y una interpretación judicial que aporte una función valorativa y creadora de la norma que deja atrás el papel de mera boca que pronuncia las palabras de la ley, en la conocida expresión de Montesquieu¹², que respeta con pulcritud los criterios formales de las leyes¹³.

Una jurisprudencia meramente exegetica resulta además inútil ante dicha superabundancia normativa, plena de leyes contingentes, de leyes medida y de caso único, de normas parciales y donde la jerarquía normativa y la difuminación de los límites entre normas con rango formal de ley y normas

ambiente muestran ejemplos palmarios de los ataques a la reserva de jurisdicción, la separación de poderes, la ejecución de sentencias y a la tutela judicial efectiva (...) Otra muestra que se recoge del deterioro parlamentario e institucional es la introducción de enmiendas que en absoluto se relacionan con la proposición o el proyecto de ley que se debate, a pesar de la reiterada doctrina constitucional que señala que tales enmiendas son, de hecho, nuevas iniciativas parlamentarias» (Fecha de último acceso 31-10-2025).

¹¹ Como expuso GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*. Madrid: Civitas, 1984, pp. 18-30 y 91-110.

¹² MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*, XI, 6: «Podría suceder que la ley, que es a un mismo tiempo perspicaz y ciega, fuese en ciertos casos excesivamente rigurosa, pero como los jueces de la nación, según hemos dicho ya, no son otra cosa que los labios que pronuncian las palabras de la ley, o seres inanimados que no pueden moderar ni su fuerza, ni su rigor, la parte del cuerpo legislativo que, como también hemos dicho en otra ocasión, forma un tribunal necesario, y que lo es en este caso, es la única, que puede con su autoridad suprema moderar la ley en favor de la ley misma, pronunciando con menos rigor que ella».

¹³ García De Enterría (1984: p. 30) acude a los principios generales del Derecho como orden material de valores para reclamar el control judicial de las leyes, con antecedentes en el conocido caso del juez estadounidense Marshall en *Brown c. Maryland* de 1821, cuando indica los efectos sustanciales de la norma para determinar su validez constitucional.

reglamentarias desdibujan sus conceptos hasta hacerlos en demasiadas ocasiones indistinguibles¹⁴.

Por ello no solo hay que acudir a los textos de las disposiciones escritas, sino, como señala García de Enterría siguiendo a Forsthoof¹⁵, a una aplicación ponderada del Derecho que abarque lo que aquellas no cubren, como la atención a los conceptos jurídicos indeterminados, los niveles de conducta, la discrecionalidad o los poderes inherentes¹⁶. La Constitución, recordamos, posee un contenido material normativo que no es posible soslayar¹⁷, que también se predica de sus principios generales¹⁸ como se proclama en el art. 9.1 y su “vinculación más fuerte” en nuestro sistema constitucional: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico»¹⁹, dado que nuestro ordenamiento jurídico hace suyo el denominado Estado material de Derecho, que va más allá de los estrechos límites de la mera ley formal²⁰. Aún más, la seguridad jurídica que se predica de este principio

¹⁴ Piénsese simplemente en las complejas e inabarcables leyes de contratación pública, productos químicos, farmacéuticos o de impacto ambiental, cuyo detalle y reglamentismo alcanzan cotas elevadas: normas con rango de ley formal y cuerpo de reglamento. En otros casos, como ocurre con el urbanismo, las leyes se limitan a establecer criterios generales, que se detallan al extremo en la actividad normativa de los municipios. En ambos supuestos se pone de manifiesto que la ley emanada de un parlamento ha perdido el carácter racional de generalidad que se pretendía en la Ilustración.

¹⁵ Véase García De Enterría, 1984: p. 40.

¹⁶ Aspectos que configuran el arbitrio judicial. Véase la obra clásica de NIETO GARCÍA, Alejandro. *El arbitrio judicial*. La Coruña: Colex, 2021, 3ª ed. FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Del arbitrio y de la arbitrariedad judicial*. Madrid: Iustel, 2005, donde al final de esta obra incide en la exigencia de razonar, en obtener una solución racional fundada en Derecho, especialmente cuando se trata de la aplicación de principios jurídicos y no de meras reglas, como *voluntas ratione regulata*.

¹⁷ Véase *in totum*, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 4ª ed., 2006.

¹⁸ Se habla de un “constitucionalismo principalista” en el que se asientan cuestiones como las reglas y principios jurídicos y la separación de poderes. Véase FERRAJOLI, Luigi. *La democracia a través de los derechos*. Madrid: Trotta, 2014, pp. 96-132.

¹⁹ Como se recoge asimismo en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. [La Constitución como norma jurídica](#). *Anuario de Derecho Civil*, n. 2-3, 1979, pp. 308-309 (Fecha de último acceso 31-10-2025): «Finalmente, la vinculación normativa de la Constitución afecta a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos, sin excepción, y no sólo al Poder legislativo como mandatos o instrucciones que a éste sólo cumpliese desarrollar- tesis tradicional del carácter «programático» de la Constitución-; y entre los poderes públicos, a todos los Jueces y Tribunales- y no sólo al Tribunal Constitucional». El prof. García de Enterría abunda en la génesis del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y su incorporación a la Carta Magna: «Si nuestro Estado es un Estado de Derecho, el Derecho y no el capricho del gobernante (el cual opera en cuanto tal como agente del Derecho) debe dominar la totalidad de sus decisiones». Véase igualmente García De Enterría (1991: p. 225).

²⁰ García De Enterría, 1991: p. 219.

constitucional se dirige como mandato también al legislador, no solo al poder ejecutivo, según ha interpretado una reiterada jurisprudencia constitucional²¹. Como ya apuntara el prof. Tomás Ramón Fernández²², el *novum* del sistema constitucional lo aporta la superación de los límites de las leyes, la disminución del poder del legislativo y del ejecutivo, y el fortalecimiento del poder del juez, donde se manifiesta la existencia de un orden de valores anteriores al Derecho, de la justicia, entre los que se incluye la prohibición de arbitrariedad. Hemos de recordar que la incorporación del principio de la interdicción de la arbitrariedad al texto constitucional es fiel reflejo de la tesis del prof. García de Enterría gracias a la intervención personal del prof. Lorenzo Martín-Retortillo en los debates constituyentes, ya que según explica, el anteproyecto constitucional sólo se refería en este punto a la responsabilidad de los poderes públicos, manifestando que se precisaba un correctivo al abuso por ellos practicado²³.

²¹ Con sentencias pioneras como la STC 49/1988, de 22 de marzo de 1988, que declara inconstitucional diversos preceptos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros, por establecer una discriminación arbitraria de los ayuntamientos. Por otra parte, el resultado de una técnica legislativa irregular que dificulta la comprensión de una ley vulnera el principio de seguridad jurídica, como se recoge en la STC 64/2025, de 13 de marzo de 2025, la cual cita una abundante jurisprudencia: «El principio de seguridad jurídica previsto en el art. 9.3 CE ha sido entendido por este tribunal como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4); así como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). De manera que “solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” [por todas, SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 5, y 25/2024, FJ 5 c)]».

²² Fernández (2008: p. 142), donde recoge la conocida tesis de Otto Bachof en su discurso rectoral de 1959. Este último autor defendía la superación del positivismo jurídico y la conveniencia del control judicial de las leyes, fruto de la desconfianza en las leyes y en el parlamento. Véase BACHOF, Otto. *Jueces y Constitución. nuevas reflexiones sobre la jurisdicción constitucional entre Derecho y Política*. Santiago de Chile: Olejnik, 2019

²³ MARTÍN-RETORTILLO, Luis. *Materiales para una Constitución*. Madrid: Akal, 1984, pp. 58 y 59, lo transcribe con estas palabras: «Había presentado también una enmienda a título personal, pequeño homenaje a mi maestro el profesor García de Enterría, con la concreta pretensión de que en la larga enumeración del párrafo tercero se diera cabida a la «interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos». Proponía, en concreto, que, en el texto del párrafo tercero, al final, donde la redacción decía «... y de responsabilidad de los poderes públicos», se sustituyera por «de responsabilidad y de interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos». La sugerencia iba precedida de la siguiente justificación: «Ya que se incluyen tan importantes principios, vale la pena aprovechar para dar cabida al de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, desarrollado por la doctrina, asimilado por la jurisprudencia y que pueda surtir beneficiosos efectos a la hora de informar

Frente a la tesis de que no hay ámbitos materiales excluidos de la potestad legislativa, que niega una pretendida «reserva de Administración»²⁴, la doctrina constitucional impone ciertos límites materiales a la acción expansiva de la actividad legislativa sobre la potestad normativa y material del poder ejecutivo. Si bien es cierta la prohibición de que el poder ejecutivo incurra en prácticas arbitrarias y que se haya previsto como principal destinatario, la apreciación de sus requisitos no se aplica de modo paralelo a la arbitrariedad del legislador, dado que la jurisprudencia constitucional ha manifestado que la actividad legislativa no es una mera ejecución de la Constitución como lo es reglamentaria respecto de las leyes. La ya lejana STC 99/1987, de 11 de junio, manifestó que «la noción de arbitrariedad no puede ser utilizada por la jurisprudencia constitucional sin introducir muchas correcciones y matizaciones en la construcción que de ella ha hecho la doctrina del Derecho administrativo, pues no es la misma la situación en la que el legislador se encuentra respecto de la Constitución, que aquélla en la que se halla el Gobierno, como titular del poder reglamentario, en relación con la Ley» (FJ 4)²⁵. Abundando en aquellos límites a la arbitrariedad del legislador²⁶, la STC 120/2024, de 8 de octubre, se

la actuación de todo el aparato público». En la p. 66 detalla: «Como homenaje a mi maestro, digo, en primer lugar. Él había sido quien en cuantas ocasiones había podido supo recibir las mejores experiencias foráneas para potenciar aquí la utilización de los principios generales del Derecho como mecanismo de control de las Administraciones públicas (...) Tantos años de insolencia del poder necesitaban numerosos y diversos correctivos, necesitaban la reprobación expresa, pero demandaban también las modalidades específicas que la técnica jurídica puede abastecer». En la p. 68 se recogen las palabras suyas recogidas en el acta: «Se abastece así una pieza más en los delicados mecanismos de control. Cuando los Tribunales, cuando los diversos órganos jurisdiccionales, cuando también el Parlamento hayan de enfrentarse con una actuación futura, que se sepa con claridad que está presente este principio de que los poderes públicos no actuarán arbitrariamente, lo que no significa que no puedan adoptar decisiones desiguales ante situaciones diversas también. Principio que se impone también al Parlamento, pero que no recorta sus apreciaciones».

²⁴ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. *Ley y Administración pública. Una contribución a la historia dogmática del principio de legalidad administrativa*. Madrid: Iustel, 2025, pp. 281-285. Este autor recoge la doctrina alemana sobre la reserva de Administración frente a las atribuciones del legislador, que no impediría en todo caso la intervención de la ley, cuya primacía la haría innecesaria. Por otra parte, defiende que los arts. 97 y 106 de la CE tampoco incluyen una reserva de la Administración, lo que da a pie a la existencia de leyes de caso único que huyen de la abstracción y generalidad propias del concepto ilustrado de la ley. Véase igualmente HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Lorenzo. *Las mutaciones del principio de legalidad administrativa (Bases constitucionales y dogmáticas del Derecho Administrativo)*. Madrid: Iustel, 2023, p. 200.

²⁵ Doctrina que se repite en el fundamento jurídico séptimo de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, recaída sobre la Ley de Aguas de 1985 y la alternativa establecida en sus disposiciones transitorias sobre el juego del régimen público y privado de las aguas.

²⁶ Sobre la interdicción de la arbitrariedad de la Administración, la jurisprudencia y la doctrina es amplísima. Véase principalmente FERNÁNDEZ, (2008: pp. 80-97), en especial su estudio

pronuncia en su FJ 8 acerca de los requisitos exigibles a este reproche de arbitrariedad, como muestra de vicio de inconstitucionalidad: «Este tribunal ha manifestado en reiteradas ocasiones que “[l]a ley es la ‘expresión de la voluntad popular’, como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad” (STC 20/2013, de 31 de enero, FJ 8)».

Y el parámetro de inconstitucionalidad en cuanto a la arbitrariedad del legislador ha de cumplir ciertos requisitos, principalmente la exigencia de una detallada y razonada tacha de inconstitucionalidad, la cual ha de basarse o en una discriminación normativa o en la carencia de razonabilidad²⁷, esto es en la intensidad o carácter cuantitativo de la concreta norma de que se trate, puesto que, se razona²⁸, no se trata de que el legislador tenga una posición de privilegio respecto de la Administración o los jueces en cuanto a la arbitrariedad se refiere, sino que nos hallamos ante el mismo concepto de lo arbitrario, siendo cosa

del principio constitucional de la interdicción de la arbitrariedad como punto de partida de la nueva dogmática.

²⁷ Esta STC 120/2024 prosigue: «Así, cuando se formula un reproche de arbitrariedad al legislador, hemos exigido, generalmente, dos condiciones para que, en estos casos, prospere la objeción de inconstitucionalidad: por un lado, que quien formule esa censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada, pues “si en un sistema democrático la ley es ‘expresión de la voluntad popular’, como se declara en el preámbulo de nuestra Constitución (STC 108/1988, de 26 de julio), quien alega la arbitrariedad de una determinada ley o precepto legal se halla obligado a razonarla con detalle y ofrecer una demostración que en principio sea convincente” (STC 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3). Y, por otro, desde un punto de vista material, que la arbitrariedad denunciada sea el resultado bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias [entre otras, SSTC 118/2016, de 23 de junio, FJ 4 d), y 51/2018, de 10 de mayo, FJ 7]».

²⁸ Como se expone con concisión en FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Amnistía y arbitrariedad del legislador. En BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (coord.). *La amnistía: El caballo de Troya de la democracia*. Barcelona: Deusto, 2024, p. 196.

distinta la eventualidad de su acreditación, a lo que se suma un examen de la calidad normativa de las leyes²⁹.

Es cierto que junto a la alegación de la arbitrariedad de una norma emanada de un Parlamento puedan darse otras causas, como que se vulneren derechos fundamentales o el sistema de distribución de competencias o los principios de igualdad y de separación de poderes, por lo que podría declararse inconstitucional por algunas de estas razones, resultando superflua entonces la alegación de que incurre en el vicio de arbitrariedad. Sin embargo, incluso superándose los exámenes de constitucionalidad por aquellas cuestiones, es bien posible que no deje de ser una norma arbitraria. Esta circunstancia puede darse objetivamente, por lo que el Tribunal Constitucional no puede limitarse a examinar las eventuales alegaciones que dejen extramuros la causa de nulidad de la norma por ser arbitraria, como se ha manifestado recientemente³⁰. Esto es, la arbitrariedad de la ley puede examinarse de forma autónoma.

3. UN ESTUDIO DE CASO: LA ARBITRARIA DESCLASIFICACIÓN *OPE LEGIS* DEL LOBO IBÉRICO COMO ESPECIE PROTEGIDA

El pasado 2 de abril de 2025 se publicó en el BOE la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (LPPDA), que gracias a la presentación en el Senado de diversas enmiendas al proyecto de ley ha incorporado diversas medidas que han diluido la protección del lobo ibérico (*Canis lupus Linnaeus*) en nuestro país. En concreto, se trata de la disposición

²⁹ Vid. BETANCOR RODRÍGUEZ Andrés. Calidad de la ley: razonabilidad, arbitrariedad y control. En BAÑO LEÓN, José M^a. (coord.). *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. I, 2016. En la p. 540, este autor afirma: «La Constitución sanciona, con carácter general, el principio de interdicción de la arbitrariedad, la cual es exigible de manera expresa, a todos los poderes públicos, como dispone el artículo 9.3 de la CE. Es el presupuesto de todo lo demás; de la ordenación jurídica de los poderes. Es la base, también, de la exigencia de la calidad normativa. En última instancia, la calidad tiene dos dimensiones: por un lado, la razonabilidad y, por otro, la minimización. La legislación ha de ser razonable y mínima. La primera alude a que la legislación (en general toda la regulación) ha de basarse en ‘razones razonables’ (...)». En el plano europeo se cuenta con la *better regulation* del Protocolo n° 2 anejo al Tratado de la Unión Europea y el de Funcionamiento de la UE. Es abundante la jurisprudencia del TJUE acerca del principio de proporcionalidad de las fuentes de Derecho de la UE: STJUE (Sala Segunda) de 21 de junio de 2018 (C-5/16) y STJUE (Gran Sala) de 4 de diciembre de 2013 (C-121/10). En el plano administrativo español, véanse los arts. 129 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

³⁰ Con ocasión de la aprobación de la ley de amnistía a diversos encausados por el proceso independentista de Cataluña. Véase Fernández Farreres (2024: pp. 191-210) y la STC 137/2025, de 26 de junio de 2025.

adicional octava³¹, sobre el control de las «especies naturales depredadoras» (sic) para la eficiencia del sistema productivo; la disposición transitoria única, sobre la adaptación a una eventual reforma de la Directiva de Hábitats de la UE (DH) que rebaje la protección de esta especie incluso a las poblaciones del sur del Duero³², y la disposición final decimonovena, que modifica el RD 139/2011, de 4 de febrero, del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRE) y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, para limitar su protección solo a los ejemplares situados al sur del Duero³³. Esta descatalogación implica modificar el LESPRES, cuya inclusión o exclusión exige una evaluación científica previa y la correspondiente tramitación reglamentaria. Ello evidencia que la actuación legislativa analizada invade una competencia típicamente ejecutiva. En las siguientes páginas expondremos las razones por las cuales esta nueva Ley ha incurrido en una patente arbitrariedad.

ARBITRARIEDAD DEL LEGISLADOR POR VULNERAR LA RESERVA DE JURISDICCIÓN

El que se haya aprovechado en sede parlamentaria la excusa del desperdicio alimentario³⁴ y los restos de sus presas que en la cadena trófica deja esta especie silvestre para incluir las enmiendas que al final han resultado en el texto legal que ha rebajado en grado sumo la protección básica estatal del lobo ibérico, atenta sencillamente contra el mínimo criterio científico y cualquier explicación racional³⁵, especialmente cuando el lobo ibérico afronta especiales problemas

³¹ De forma especialmente importante, esta disposición incluye que la con carácter previo a su remisión a la Comisión Europea, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, aprobará los informes sexenales previstos en el art. 17 de la Directiva de Hábitats. Es decir, se incluye un filtro político a un informe exclusivamente científico.

³² Estrictamente protegidas por la Directiva de Hábitats desde 1992.

³³ La Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, incluyó todas las poblaciones españolas de esta especie.

³⁴ La exposición de motivos de la LPPDA calla sobre la cuestión del lobo, se expone sin embargo sobre la producción y desperdicio de alimentos y la representación de las organizaciones agrarias.

³⁵ Como es obvio los restos de los animales cazados por los lobos, como cualquier masa biológica muerta y es conocido desde los estudios de primaria, se incorporan a la cadena trófica y al ciclo de la materia orgánica, no son “desperdicio”, como se adujo burdamente y sin pudor en el debate en el Senado (Diario de Sesiones nº 311, de 27 de febrero de 2025, p. 13, Comisión de Agricultura, Ganadería y Alimentación). La carencia de “explicación racional”, junto con la discriminación, es uno de los criterios del juicio de arbitrariedad de las normas legales que emplea el TC. La STC 242/2004, de 16 de diciembre de 2004, señala en su FJ 8: «la arbitrariedad consagrada en el art. 9.3 CE, trae a colación la doctrina de este Tribunal (cita la STC 108/1986, de 29 de julio) en virtud de la cual, en la medida en que el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de manera que no se impongan constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones legítimas, el examen de

de conservación, con el añadido de que se deja en la más absoluta indefinición al nuevo concepto jurídico de «especie depredadora», cuyo riesgo de supervivencia se constata al adolecer de un «estado de conservación desfavorable» en toda la península ibérica según los criterios sexenales del art. 17 de la Directiva de Hábitats de la UE aportados en la base europea oficial de datos EIONET y de acuerdo con la definición del art. 1 de esta directiva. La prueba científica es innegable³⁶, hecho que el Tribunal Constitucional no podría desdeñar ante un eventual recurso o cuestión de inconstitucionalidad (art. 29 de la LOTC), máxime incluso cuando pueda emplear meros indicios³⁷ como prueba de que el legislador puede incurrir en arbitrariedad. El análisis de las enmiendas al proyecto de ley y su debate parlamentario no deja lugar a dudas de la ausencia de prueba científica en el contenido de las enmiendas³⁸, de suerte

un precepto legal desde la perspectiva de la interdicción de la arbitrariedad ha de centrarse en verificar si tal precepto establece una discriminación o carece de toda explicación racional». Más recientemente, la STC 159/2021, de 16 de septiembre de 2021, declara en su FJ 5º que este examen de racionalidad tampoco ha de ser exhaustivo: «Hemos advertido reiteradamente, que cuando se formula un reproche de arbitrariedad al legislador, ha de extremarse el cuidado en nuestro enjuiciamiento, pues el pluralismo político y la libertad de configuración del autor de la ley son también bienes constitucionales que debemos proteger. Por ello hemos exigido, generalmente, dos condiciones para que, en estos casos, prospere la objeción de inconstitucionalidad: por un lado, que quien formule esa censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada; y, por otro, desde un punto de vista material, que la arbitrariedad denunciada sea el resultado bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (entre otras, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 73/2000, de 14 marzo, FJ 4; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4; 118/2016, de 23 de junio, FJ 4, y 51/2018, de 10 de mayo, FJ 7)».

Vid. BRUFAO CURIEL, Pedro. *El Derecho y la Ciencia, o cómo desdeñar la sentencia del Tribunal Supremo sobre el catálogo de especies invasoras y negar la certeza científica*. *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 4, 2017. Sobre los efectos de los hechos científicos en la actuación objetiva de los poderes públicos y la interdicción de la arbitrariedad, vid: ESTEVE PARDO, José y TEJADA PALACIOS, Javier. *Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013.

³⁶ Recogida en esta obra jurídica: BRUFAO CURIEL, Pedro. *El lobo en España: Regímenes territoriales de protección*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2024. Vid. también: MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA. *Estrategia para la conservación y gestión del lobo (Canis lupus) y su convivencia con las actividades del medio rural*. Madrid: MITECO, 2022.

³⁷ La STC 15/2015, de 5 de febrero de 2015, FJ 4, dice: «Este reproche requiere, conforme a constante jurisprudencia constitucional, de una argumentación específica que aporte siquiera indicios, a confirmar o no en el juicio, de que la disposición con tal título impugnada encarna una discriminación normativa o carece en absoluto de explicación racional (STC 197/2014, FJ 5, y jurisprudencia allí citada)».

³⁸ Como se recoge con detalle en las pp. 27 y ss. del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 105, de 20 de marzo de 2025.

que el régimen jurídico del lobo se ha convertido en el objeto de una campaña política más.

Por otro lado, se ha vulnerado la «reserva de jurisdicción» como núcleo indisponible para el legislador³⁹ y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, teniendo en cuenta la jurisprudencia europea a favor de la conservación del lobo, especialmente la STJUE (Sala Primera) de 29 de julio de 2024 (C-436/22), resultado de una cuestión prejudicial elevada con motivo de un recurso interpuesto ante los tribunales por una asociación conservacionista contra diversos planes anuales de aprovechamiento del lobo en Castilla y León, por la que, ante la recogida de especímenes en la naturaleza y en cumplimiento de los criterios del art. 14 de la Directiva de Hábitats, se afirma que este artículo «se opone a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual se declara al lobo como especie cuyos especímenes pueden cazarse en una parte del territorio de ese Estado miembro en la que el lobo no está comprendido en la protección rigurosa prevista en el artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva, siendo así que el estado de conservación de esa especie en ese Estado miembro se considera *desfavorable-inadecuado*. A este respecto, han de tenerse en cuenta el informe elaborado cada seis años con arreglo al artículo 17 de la citada Directiva, todos los datos científicos más recientes, incluidos los obtenidos gracias a la vigilancia prevista en el artículo 11 de la misma Directiva, y el principio de cautela consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2».

Por su parte, la STJUE (Sala Primera) de 11 de julio de 2024 (C-601/22), echa por tierra la reforma legislativa al estimar que⁴⁰ el art. 16.1 de la Directiva de

³⁹ Estudiada en MUÑOZ MACHADO, Santiago. *La reserva de jurisdicción*. Madrid: La Ley, 1989. En la p. 64 argumenta: «cuando la ley ocupa todo el espacio que media entre la regla abstracta y la aplicación concreta, usurpa también el ejercicio de una función que le es ajena e impide que pueda desarrollarse ante los jueces un contencioso- con todas las garantías debidas en el Estado de Derecho- sobre los problemas aplicativos de la ley».

⁴⁰ Esta jurisprudencia se comenta con detalle en DURÁ ALEMÁN, Carlos Javier, VALLADARES, Fernando y LÓPEZ-BAO, José Vicente. [Tiempos cambiantes en la política de conservación del lobo](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 152, 2025 (Fecha de último acceso 31-10-2025). Recordamos que, en relación con la producción legislativa de la UE, el TJUE también ha impuesto límites a los órganos comunitarios. La STJUE (Sala Segunda), de 7 de septiembre de 2006 (C-310/04) declara que: «El legislador comunitario dispone en materia de política agrícola común de una amplia facultad de apreciación que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 34 CE a 37 CE. Por consiguiente, el control del juez comunitario debe limitarse a comprobar si la medida controvertida adolece de error manifiesto o de desviación de poder, o si la autoridad de que se trate ha sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación (...). También es verdad que la amplia facultad de apreciación del legislador comunitario, que implica un control judicial limitado de su ejercicio, no se aplica exclusivamente a la naturaleza y al alcance de las disposiciones

Hàbitats «debe interpretarse en el sentido de que el requisito que en él se establece, según el cual la excepción concedida en virtud de esa disposición no debe perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, puede apreciarse teniendo en cuenta, a la vista de los datos disponibles, el ámbito de la región biogeográfica que rebasa las fronteras nacionales, solo cuando previamente se haya comprobado que dicha excepción no perjudica el mantenimiento en tal estado de conservación favorable en el ámbito del territorio local y nacional del Estado miembro de que se trate». A mayor abundamiento, esta sentencia indica que el concepto de «daños graves no comprende los daños indirectos futuros que no son imputables al espécimen de la especie animal objeto de la excepción concedida en virtud de dicha disposición» y que ante la ausencia de alternativas que permita la adopción de medidas contra una especie («otra solución satisfactoria») «las autoridades nacionales competentes están obligadas a apreciar, sobre la base de los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, las demás soluciones posibles teniendo en cuenta, en particular, sus implicaciones económicas, sin que estas últimas tengan carácter determinante, y ponderándolas con el objetivo general de mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de la especie animal de que se trata». Y esas soluciones probadas existen, como la vigilancia permanente, el empleo de mastines, cercados y medidas de gestión ganadera, que incluso se subvencionaban precisamente por el haber sido el lobo especie protegida.

que hay que adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base (...). No obstante, dicho control judicial, a pesar de su alcance limitado, requiere que las instituciones comunitarias 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. De lo anterior resulta que las instituciones comunitarias 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». Sobre el principio de proporcionalidad, el TJUE manifiesta que: «Por lo que se refiere al control de proporcionalidad, debe recordarse que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos». Nada de esto ha ocurrido durante la tramitación parlamentaria de la LPPDA y la situación paralela entre estos casos es palmaria y evidente.

ARBITRARIEDAD DEL LEGISLADOR POR VULNERACIÓN DEL DERECHO DE LA UE

La vulneración patente del Derecho de la UE que conlleva esta reforma legislativa⁴¹ es motivo suficiente para afirmar sin ningún género de dudas la arbitrariedad del legislador en cuanto al aspecto material de la reforma, a lo que se suma el formal, que también es de fondo, del torticero y viciado de inconstitucionalidad recurso a enmiendas⁴² presentadas a un proyecto de ley totalmente ajeno a la materia, argumentos que logran desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las disposiciones relativas al lobo de la LPPDA, dada la absoluta carencia de los motivos de necesidad, adecuación y proporcionalidad ante esta especie de interés comunitario y que se encuentra en un estado de conservación desfavorable⁴³.

⁴¹ También ha habido otras iniciativas en la actividad parlamentaria: DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier et al. [Evaluación crítica de la proposición de ley relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 147, 2024 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

⁴² STC 70/2018 de 21 de junio de 2021, FJ 7: «como recientemente ha señalado este Tribunal en la STC 4/2018, de 22 de enero (FJ 4), la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar trasciende la concreta regulación contenida en los correspondientes reglamentos parlamentarios (SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 7; y 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 4) afectando a la fisonomía estructural del procedimiento parlamentario mismo, en el que la oportunidad y alcance de la iniciativa legislativa sólo puede cuestionarse a través de las enmiendas a la totalidad, si de un proyecto de ley se trata, o en el debate de la toma en consideración, para el caso de las proposiciones de ley. Por esta razón, hemos considerado que, una vez que una iniciativa legislativa ha sido aceptada por la cámara como texto sujeto a deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, por lo que toda enmienda parcial ha de revestir un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar».

⁴³ Betancor Rodríguez (2016: pp. 566 y 567): «El poder ilimitado del legislador, ya inicialmente recortado por la Constitución y el Derecho de la Unión, ha de soportar otro recorte más esencial y básico: el de la razón. El legislador sólo puede decidir sobre aquello que es razonable y así lo pude demostrar (razonar). El legislador deja de ser aquél que convence a uno y a otros para ser el que demuestra que su elección es la correcta (única) o la más adecuada (varias) dentro del abanico de opciones con las que se ha encontrado para afrontar el problema que era necesario solucionar. La base al reproche está servida (...) La prohibición constitucional tiene dos planos, por un lado, que la Ley se base en razones. No cualquier razón es suficiente para sostener la decisión legal. Debe ser adecuada, suficiente y proporcionada. Y, por otro, que la estructura y la formalización de las decisiones sean coherentes, adecuadas y técnicamente correctas tanto hacia adentro como en relación con el resto del ordenamiento jurídico en el que la ley se va a insertar». La exigencia del estado de conservación favorable, tanto a nivel local como nacional, se reitera en la STJUE (Sala Quinta), de 12 de junio de 2025, al que no puede afectar la consideración de exigencias económicas, culturales y sociales, debiendo cumplirse siempre los requisitos del art.1.i) segundo párrafo de la DH, que entienden que se da el estado de conservación favorable cuando los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que

Abundan los argumentos que confirman la vulneración de la primacía del Derecho de la UE e incluso del Derecho internacional del Convenio de Aarhus que garantiza el acceso a la justicia y la participación en asuntos ambientales⁴⁴, suscrito por el Reino de España e incorporado al Derecho europeo. La STJUE (Sala Cuarta) de 16 de febrero de 2012 (C-182/10), recaída en el caso *Solvay* sobre una ley que aprobó un proyecto con incidencia ambiental de la Directiva de impacto ambiental, manifestó que «únicamente están excluidos del ámbito de aplicación respectivo de ambas disposiciones los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo específico, de forma que los objetivos de dichas disposiciones se hayan alcanzado mediante el procedimiento legislativo. Corresponde al juez nacional comprobar que se han cumplido estos dos requisitos, teniendo en cuenta tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el conjunto del procedimiento legislativo que condujo a su adopción, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios. A este respecto, un acto legislativo que no haga sino “ratificar” pura y simplemente un acto administrativo preexistente, limitándose a manifestar la existencia de razones imperiosas de interés general sin la previa apertura de un procedimiento legislativo de fondo que permita cumplir dichos requisitos, no puede considerarse un acto legislativo específico en el sentido de la citada disposición y por lo tanto no basta para excluir un proyecto del ámbito de aplicación respectivo del citado Convenio y de dicha Directiva».

No hay duda de que la tramitación parlamentaria de la LPPDA ha sido totalmente ajena a los criterios del Derecho europeo y que las vagas alusiones a razones superiores para desproteger las poblaciones del lobo al norte del Duero, más la previsión de las del sur de este río, vulneran los requisitos, procesos y fines de la DH. El simple hecho de la total ausencia de voces científicas en su tramitación deja patente lo ocurrido. Esta jurisprudencia que rechaza el empleo de leyes nacionales que incumplen el Derecho de la UE en actuaciones puramente administrativas se ha confirmado en otros casos, como el conocido *Boxus*⁴⁵.

la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca; el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo.

⁴⁴ El art. 19 del TUE establece que «dos Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión».

⁴⁵ Cuya sentencia tuvo por objeto cuestiones ambientales aprobadas en sede parlamentaria: STJUE (Gran Sala) de 18 de octubre de 2011 (C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09). Esta misma jurisprudencia se recoge en la STJUE (Gran Sala) de 29 de julio de 2019 (C-411/17) y la STJUE (Sala Primera) de 17 de noviembre de 2016 (C-348/15). Véase

El ánimo de los introductores de esas enmiendas nos muestra con claridad que el fin de la LPPDA es reducir el número de lobos a pesar de la protección que le brinda el Derecho. El mismo día de la publicación en el BOE de la LPPDA, el Gobierno de Cantabria, publicó en el Boletín Oficial de Cantabria extraordinario de 2 de abril de 2025 la Resolución de 2 de abril de 2025, por la que se establece el cupo de extracción de ejemplares de lobo (*Canis lupus signatus*) en la Comunidad Autónoma de Cantabria para la temporada 2025/2026, en la que se afirma que es “indispensable” abatir 41 ejemplares, sumando pretextos socioeconómicos y el de reducir la mortalidad no natural de la especie. Estos argumentos oficiales desprecian sin más la jurisprudencia recaída sobre el lobo ya citada y la que dimana también de la STJUE (Sala Segunda) de 10 de octubre de 2019 (C-674/17), caso *Tapiola*, y la STJUE (Sala Segunda) de 14 de junio de 2007 (C-342/05), que rechaza la caza de ejemplares de lobo como medida preventiva sin que se haya acreditado que dicha caza puede evitar daños graves en el sentido del art. 16.1 b) de la Directiva de Hábitats⁴⁶. La falta de concreción, que provoca de modo innegable inseguridad jurídica⁴⁷, se pone de manifiesto

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. [Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina "Boxus" por el Tribunal Constitucional español](#). *Revista de Administración Pública*, n. 193, 2014, pp. 165-195 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

⁴⁶ Sobre la jurisprudencia nacional y europea, véase Brufao Curiel (2024). Sin que obste la reforma practicada por la Directiva (UE) 2025/1237, de 17 de junio de 2025, por la que se modifica la Directiva 92/43/CEE del Consejo en lo que respecta al estatuto de protección del lobo (*Canis lupus*), pues el lobo sigue bajo protección.

⁴⁷ La STC 234/2012 de 13 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad de la ley murciana que reformó los límites de los espacios bajo la protección de la Red Natura 2000 de la DH sin atisbo de concreción alguna: «Tal y como hemos afirmado recientemente en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, sistematizando nuestra doctrina anterior respecto del principio de seguridad jurídica consagrado constitucionalmente en el art. 9.3 CE, dicho principio “ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)”. Exigencias, todas ellas, consustanciales al Estado de Derecho y que, por lo mismo, han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador. Es más, sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre. Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los Tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico. “De tal modo, que si en el Ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22

en que se prevé un cupo autonómico del veinte por ciento de la población del lobo cuando el criterio impuesto por la DH es el de la región biogeográfica teniendo en cuenta el territorio nacional. Esta es una muestra del resultado desproporcionado, indeterminado, impreciso⁴⁸, irracional e irrazonable de la aprobación de la LPPDA.

El Principado de Asturias anunció en marzo de 2025 la autorización para abatir 53 lobos en un período anual. Se incumple, a pesar de estas cifras, la certeza de su proceso de elaboración, su motivación y cómo, inexplicablemente, logran salvar el obstáculo del estado de conservación desfavorable de lobo y la existencia de alternativas probadas que eviten los daños a la ganadería extensiva. A los pocos días de la publicación de la LPPDA publicó la resolución de 24 de abril de 2025, por la que se aprueba el programa anual de actuaciones de control del lobo 2025-2026⁴⁹.

Por su parte, Galicia ha aprobado al poco tiempo sendas resoluciones por las que, vulnerando la legislación básica estatal, declara especie cinegética al lobo y autoriza batidas, esperas y monterías si se han constatado daños a la ganadería⁵⁰, concepto harto impreciso y que no incluye datos mínimos cuantificables.

ARBITRARIEDAD DEL LEGISLADOR POR REGULAR UNA MATERIA Estrictamente ADMINISTRATIVA Y CIENTÍFICA Y POR VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 104/2000, de 13 de abril, FJ 7; 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 5)”. Lo cual sucede, precisamente, con la disposición que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad».

⁴⁸ La indeterminación y falta de certidumbre del legislador ante la discrecionalidad administrativa es otro motivo de inconstitucionalidad, como así lo declara la STC 292/2000, de 30 de noviembre de 2000, que en su FJ 18 dice: «Como en otra ocasión hemos aseverado, los motivos de limitación adolecen de tal grado de indeterminación que deja excesivo campo de maniobra a la discrecionalidad administrativa, incompatible con las exigencias de la reserva legal en cuanto constituye una cesión en blanco del poder normativo que defrauda la reserva de ley. Además, al no hacer referencia alguna a los presupuestos y condiciones de la restricción, resulta insuficiente para determinar si la decisión administrativa es o no el fruto previsible de la razonable aplicación de lo dispuesto por el legislador (SSTC 101/1991, F.J. 3, y 49/1999, F.J. 4)».

⁴⁹ BOPA n° 80 de 28 de abril de 2025.

⁵⁰ DOG n° 71 de 11 de abril de 2025 y n° 81 de 29 de abril de 2025.

Resulta igualmente inconstitucional eliminar el campo propio del poder ejecutivo⁵¹ a través de una ley de contenido singular como la LPPDA, dedicada a una sola especie del LESPRES, el lobo. La tacha de inconstitucionalidad se deduce de la jurisprudencia recaída al efecto. La STC 129/2013 de 4 de junio de 2013, declaró inconstitucional la aprobación de un proyecto de tratamiento de residuos, *Pisuerga de Santovenia*, mediante una ley formal, de carácter autoaplicativo⁵², que además vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva en su variante del derecho a que se ejecuten las sentencias (el “derecho a la sentencia”)⁵³, apartando a la Administración del ejercicio de sus competencias ejecutivas. En su FJ 4 esta sentencia declara que las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa, por lo que, en

⁵¹ Acerca de las relaciones entre los tres poderes, vid. SORIANO GARCÍA, José Eugenio. *El poder, la administración y los jueces: (a propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial)*. Madrid: Iustel, 2012.

⁵² El FJ 2 de esta STC afirma: «En efecto, el artículo único de la Ley impugnada contiene una reserva formal de ley que conlleva la sustracción a la Administración de la función de aplicación de la norma al caso concreto que, de otra manera, le correspondería. De hecho, las leyes de aprobación de los proyectos regionales de infraestructuras de residuos ejercen, por mandato del legislador autonómico, una función materialmente administrativa. Son, en definitiva, leyes autoaplicativas que no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación pues en sí mismas la contienen». Sobre las leyes autoaplicativas y sus elementos caracterizadores en la doctrina constitucional, vid. la STC 159/2021, de 16 de septiembre de 2021, FJ 3.

⁵³ Vid. también la STC 162/2024, que anula la aprobación por ley ordinaria de Castilla y León de un centro recreativo, *Meseta-Ski*. Igualmente, la STC 50/2015, *Estación de ski de San Glorio*, de 5 de marzo de 2015, recaída sobre una ley dictada para un supuesto de hecho concreto, y la STC 203/2013 de 5 de diciembre de 2013, *Ciudad del Medio Ambiente de Soria*, aprobada por una ley de alcance no autoaplicativo. Estos cuatro proyectos sitos en Castilla y León fueron anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa con anterioridad y posteriormente convalidados mediante la aprobación de leyes. La STC 50/2015 es muy clara al respecto en su FJ 8º: «Ya hemos constatado que, aun cuando la Ley 5/2010 pueda encontrar justificación en una razón atendible, impone un sacrificio desproporcionado de los intereses en juego expresados en el pronunciamiento judicial que hace que el legislador haya superado los límites constitucionales que debe siempre respetar. En particular porque tales supuestos han de ser objeto de un escrutinio especialmente riguroso asentado sobre la interpretación más favorable al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes como parte integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que se traduce en la «garantía de que el fallo se cumpla, impidiendo que las Sentencias y los derechos en ellas reconocidos se conviertan en meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna» (por todas, STC 223/2004, de 29 de noviembre, FJ 6, y las numerosas resoluciones allí citadas)». La STC 203/2013 declaró la nulidad de la ley autonómica singular al no existir la extraordinaria trascendencia y complejidad del objeto regulado que justifique el sacrificio del control de la medida por la jurisdicción contencioso-administrativa. Véase el comentario a esta jurisprudencia en REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. La tutela judicial efectiva como límite superable a la ley singular, *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, vol. I, pp. 586-592.

consecuencia, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución. El principio de igualdad exige que la ley singular responda a una situación insólita igualmente singular y que la adopción de leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos también excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular. A ello le añade, en relación con la tutela judicial efectiva, el requisito de que «no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11). En consecuencia, el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación».

La suma de todos argumentos nos permite afirmar que la desprotección del lobo ibérico llevada a cabo por la LPPDA se ha llevado a cabo de forma arbitraria y, en consecuencia, inconstitucional, debido a la carencia de criterios científicos, la usurpación de las legítimas funciones reservadas al poder ejecutivo⁵⁴ y de la reserva de jurisdicción, el incumplimiento consciente del Derecho de la UE y la vulneración de derechos fundamentales como el de la tutela judicial efectiva y el derecho a la sentencia, así como el de seguridad jurídica, amenazado por la patente confusión que provoca en el régimen jurídico de esta especie⁵⁵. Por otra parte, el empleo de enmiendas a una propuesta

⁵⁴ La STC 70/2022, de 2 de junio de 2022 declara en su FJ 5 que: «no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales — art. 66.2— y la ejecución al Gobierno —art. 97— y, por tanto, esta separación deber ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro (STC 166/1986, FJ 11)».

⁵⁵ La STC 142/2024, de 20 de noviembre (FJ 3), dictada sobre la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, afirma que: «Por lo demás, no podemos dejar de llamar la atención sobre la innegable conexión de la exigencia de seguridad jurídica con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (lo que incluye al legislador), principio reconocido, junto al de legalidad, en el mismo art. 9.3 de la Constitución, lo que conduce a la exigencia de un mínimo de racionalidad legislativa. Ciertamente, como ya hemos señalado, el legislador goza de una amplia libertad de configuración, que deriva en último término de su legitimidad democrática, pero esa libertad del legislador para convertir en ley sus opciones políticas no es omnimoda, sino que debe respetar los límites constitucionales. Libertad de configuración no equivale a caprichoso arbitrio. Sin duda las exigencias dimanantes de los principios constitucionales de seguridad jurídica en las leyes y de interdicción de la arbitrariedad en la actuación del legislador imponen, conforme a la tradición ilustrada, que las leyes obedezcan a criterios de

legislativa materialmente ajena a la conservación de lobo suma otro motivo más a la tacha de inconstitucionalidad⁵⁶.

LA REFORMA DEL RÉGIMEN DEL LOBO A TRAVÉS DE ENMIENDAS ES INCONSTITUCIONAL POR HABER VULNERADO DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES

A lo largo de este trabajo se ha aludido en varias ocasiones a la extraña vía de la presentación de enmiendas a la iniciativa legislativa de regulación del desperdicio alimentario. La ausencia de la debida “conexión de homogeneidad” entre el texto sometido a tramitación parlamentaria y el contenido de las enmiendas ha sido objeto de jurisprudencia constitucional, que ha confirmado la vulneración del derecho de los diputados al ejercicio del cargo representativo o *ius in officium*, de conformidad con lo establecido en la ley (art. 23 de la CE), que incluye el derecho a que no se admitan en la tramitación de una ley enmiendas parciales sin conexión de homogeneidad con el texto (SSTC

racionalidad. Por lo demás, si la Constitución en su art. 103.1 exige a las administraciones públicas (bajo la dirección del poder ejecutivo: art. 97) que sirvan con objetividad los intereses generales y actúen con eficacia y plena sujeción a la Ley y al Derecho, carecería de sentido ser menos exigentes con la labor del legislador, pues está en juego la calidad democrática». Más adelante, en su FJ 4 añade: «Es verdad que la imprecisión de una ley es una cuestión de grado que no siempre acarrea la vulneración del principio de seguridad jurídica. El empleo de “conceptos jurídicos indeterminados [...] de suyo no es contrario a la Constitución” (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 2). Y, de la misma manera, existen inevitables imprecisiones legales que pueden salvarse mediante el empleo de las técnicas interpretativas habituales en Derecho [así se entendió, por ejemplo, en el caso de la STC 126/2021, de 3 de junio, FJ 7 b)]. Ahora bien, por debajo de un determinado umbral de calidad y previsibilidad, la ley provoca una “confusión normativa” y una “perplejidad” en los operadores que sí debe conducir a su declaración de inconstitucionalidad, tal como se apreció en la STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4: «La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes e incluso cuáles sean estas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo».

⁵⁶ La doctrina del TC hace ya tiempo que ha abandonado la consideración de la actividad parlamentaria como *acta interna corporis*, insusceptibles de sometimiento a la jurisdicción constitucional. Vid. LÓPEZ DE LERMA GALÁN, Jesús. [El control de la actividad parlamentaria como garantía del sistema constitucional](#). *Estudios de Deusto*, 2021, vol. 69, 1 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

119/2011, de 5 de julio; 136/2011, de 13 de septiembre, y 172/2020, de 19 de noviembre) o que se han declarado que son evidente y palmariamente inconstitucionales (STC 115/2019, de 16 de octubre)⁵⁷.

Aquella STC 119/2011 sintetiza la reiterada doctrina constitucional sobre dicha conexión de las enmiendas presentadas al texto de la iniciativa parlamentaria. En su FJ 6 se arguye que el art. 90.2 de la Constitución establece que, una vez aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, el Senado puede, mediante mensaje motivado, «oponer su veto o introducir enmiendas al mismo», sin que la Constitución, por tanto, tenga ninguna norma expresa relativa a los límites materiales del derecho de enmienda

⁵⁷ Doctrina que se recoge posteriormente en el Auto del TC 177/2022, de 19 de diciembre de 2022, sobre el recurso de amparo nº 8263-2022, cuyo FJ 5 recoge la siguiente doctrina del control por el TC del poder legislativo en cuanto a la tramitación de las iniciativas legislativas: «La expresa voluntad del constituyente sitúa al Tribunal Constitucional como garante último del equilibrio de poderes constitucionalmente establecido, incluyendo por tanto la posibilidad de limitar la capacidad de actuación del legislador cuando este exceda de los márgenes constitucionales, siempre según la interpretación que de los mismos haga, en el ejercicio de su irrenunciable responsabilidad constitucional, este tribunal. Como hemos tenido ocasión de recordar, en otro contexto, en la STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 3 b), «al legislador le corresponde respetar los límites materiales y formales del texto constitucional, y a este tribunal controlar, en su función de intérprete supremo, el cumplimiento de estos límites». Pues lo contrario supondría, como declaramos en la STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3, «no solo admitir una zona inmune al control de constitucionalidad, sino también hacer dejación de nuestra función en el ámbito tan decisivo para la propia supremacía de la Constitución como la jurisdicción de este tribunal». De modo que «dejar en manos del legislador orgánico la concreción [del modelo constitucional de nuestra jurisdicción] y renunciar a controlarla no se correspondería, en efecto, con la pretensión del constituyente de crear un órgano de control de constitucionalidad con amplias competencias y de garantizar su eficacia». En suma, la doble vinculación del Tribunal Constitucional al texto constitucional y a su ley orgánica no «puede interpretarse en el sentido de impedir el control de constitucionalidad de nuestra ley reguladora, puesto que ello supondría rechazar la vigencia del principio de supremacía constitucional en la fase creativa del Derecho, es decir, frente al legislador». Este no puede dejar de tener en cuenta que en un Estado de Derecho (art. 1.1 CE) resulta inexcusable el respeto escrupuloso de las normas que rigen los procedimientos, incluido por supuesto el legislativo, pues todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), correspondiendo al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC) velar por el cumplimiento de esas reglas procedimentales, que se conforman como garantías del modo en que los poderes públicos han de actuar». Vid: GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, Andrea. [Suspensión de la tramitación parlamentaria de enmiendas por el Tribunal Constitucional por falta de homogeneidad. Recurso de amparo n. 8263- 2022. \(BOE núm. 17, de 20 de enero de 2023\).](#) *Revista de las Cortes Generales*, núm. 115, 2023 (Fecha de último acceso 31-10-2025). LAGASABASTER HERRARTE, Iñaki. [Las medidas cautelarísimas frente a una decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados, ATC 177/2022. Falta de conexión material entre enmiendas y proyecto de ley en tramitación. Afectación al *ius in officium* de los diputados.](#) *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 126, 2023 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

en el Senado, como ha sucedido en este caso del lobo. El TC afirma que los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado, al regular de manera somera el procedimiento de presentación de enmiendas, tampoco incluyen ninguna previsión de carácter material referida al contenido de las mismas. Ante lo cual el TC añade que, sin embargo, no implica que desde la perspectiva constitucional no quepa extraer la exigencia general de conexión u homogeneidad entre las enmiendas y los textos a enmendar. La mencionada conexión de homogeneidad, de carácter material, entre el texto debatido y las enmiendas exige, con carácter general, que «la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se derive del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto».

La argumentación incluye elementos propios de la lógica del lenguaje y de los conceptos, donde «sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que, a partir de un proyecto de ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esa primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma, según su naturaleza, como manifestación de la voluntad general democráticamente configurada».

Y como ha ocurrido con el lobo a través de enmiendas presentadas en el Senado al originario proyecto de ley, «las modificaciones que incluya el Senado deberán, no obstante, ser ratificadas por el Congreso para poder ser promulgadas y entrar en vigor. Parece claro, entonces, que la intención del constituyente es que la aprobación de los textos legislativos se produzca siempre, en primer lugar, en el Congreso (...) En este orden de cosas, parece lógico concluir que la facultad de enmienda senatorial a la que se refiere el art. 90.2 de la CE se entendió, al elaborar la Constitución, limitada a las enmiendas que guarden una mínima

relación de homogeneidad material con los proyectos de ley remitidos por el Congreso. Esta interpretación es, sin duda, la que mejor se adecua a las disposiciones constitucionales que regulan la facultad de iniciativa legislativa del Senado y el procedimiento legislativo general». Y finaliza este razonamiento con lo siguiente: «Por tanto, incluso en los supuestos en que el Reglamento de la Cámara legislativa correspondiente, como es el del Senado, guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo. Por otra parte, la conclusión de que la Constitución impone, aun implícitamente, la existencia de determinados límites materiales en la actividad legislativa, no resulta novedosa, sino que también se ha derivado, por ejemplo, en relación con las Leyes de presupuestos (por todas, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2, o 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4)».

No hay duda, por tanto, en cuanto a la vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios en cuanto a la inconexa presentación de enmiendas, en virtud del art. 42 de la LOTC⁵⁸.

4. ALTERNATIVAS A LA DESPROTECCIÓN DEL LOBO LLEVADA A CABO POR LA LEY DE PREVENCIÓN DE LAS PÉRDIDAS Y EL DESPERDICIO ALIMENTARIO

Una vez examinada la doctrina de la arbitrariedad del legislador y su plena aplicación al caso concreto de la descatalogación del lobo ibérico mediante la introducción de enmiendas a un proyecto de ley, haremos una somera referencia a las alternativas que en Derecho existen para restaurar la constitucionalidad vulnerada.

Una de ellas es que tanto el Gobierno de la Nación y el Ministerio competente pueden aprobar las oportunas normas reglamentarias que vuelvan a proteger al lobo tal y como estaba antes de la entrada en vigor de la LPPDA. La redacción de la disposición final decimonovena modifica el RD 139/2011, de 4 de febrero, del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del

⁵⁸ «Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes».

Catálogo Español de Especies Amenazadas «con salvaguarda de su rango»⁵⁹, razón por la cual es posible acudir a la vía reglamentaria, ya sea el real decreto o la orden ministerial para incluir de nuevo todas las poblaciones de lobo existentes en nuestro país.

Dada la extraordinaria y urgente necesidad de evitar la muerte de lobos, que ya se han producido, se podría aprobar un real decreto ley que derogase las medidas de la LPPDA y que, en caso de no convalidarse, se pudiera dictar sucesivamente otros con el mismo contenido, dada la innegable extraordinaria urgencia⁶⁰ y necesidad de actuar contra el abatimiento de ejemplares de una especie que adolece de un estado de conservación desfavorable, sin perjuicio de que dependiendo del juego de mayorías parlamentarias, se pudiese aprobar otra ley ordinaria que derogase las previsiones del lobo de la LPDDA.

De acuerdo con los arts. 161 y 162 de la CE y los arts. 27 a 30 LOTC, queda abierta la vía de la interposición un recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas. De la misma manera, cabe el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra las disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las comunidades autónomas que permitan la captura de ejemplares de lobo, de acuerdo con el art. 30 de la LOTC y el art. 2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Dado que se han vulnerado derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional, como la tutela judicial efectiva, es factible la interposición del recurso de amparo del art. 161 de la CE y de los arts. 41 y ss. de la LOTC por la vulneración de la tutela judicial efectiva y del derecho a la sentencia, al igual que el que pueden interponer los parlamentarios por la presentación de

⁵⁹ Lo que hace hasta en siete ocasiones acerca de múltiples materias: organizaciones interprofesionales agrarias, seguros agrarios, Comité de Participación en el marco del Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente, el estatuto de la Estatuto de la Agencia de Información y Control Alimentarios, la Mesa de coordinación de la producción ecológica. Una verdadera amalgama o mezcolanza amorfa e inconexa que muestra una vez más la discutible calidad de la LPPDA y su proceso de aprobación.

⁶⁰ De nuevo la importancia de las medidas cautelares y el *periculum in mora* en este caso, pues de manera ciertamente preocupante se estima que la caza es la única respuesta que dar al lobo. A este respecto permítaseme el atrevimiento de citar *El Quijote*, II parte, capítulo LXIV: «Para todo hay remedio, si no es para la muerte -respondió don Quijote». En la obra de Francisco Delicado *La lozana andaluza*, mamotreto XLII, se dice: «Señor, a todo hay remedio sino a la muerte: asentaos y haremos colación con esto que ha traído mi criado y después hablaremos».

enmiendas al proyecto de ley de la LPPDA, en virtud del art. 42 de la LOTC por vulneración del art. 23 de la Constitución.

Siguiendo con el punto de vista estrictamente constitucional, cabría plantear, independientemente de cualquier valoración de índole política o partidista, el conflicto entre órganos constitucionales del Estado ante el TC, de acuerdo con los arts. 59 y 73 a 75 de la LOTC.

A su vez, sería posible acudir al planteamiento de una cuestión de constitucionalidad del art. 163 de la CE promovida por Jueces y Tribunales en el marco de los recursos contencioso-administrativos contra actos de aplicación y disposiciones que desarrollen la LPPDA, al mismo tiempo que plantear una cuestión de ilegalidad del art. 27 y arts. 127 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contra las disposiciones reglamentarias que desarrollen la LPPDA. Y ya, desde el punto de vista del Derecho de la UE, podría caber la remisión de la oportuna cuestión prejudicial al TJUE por los órganos jurisdiccionales españoles por vulneración del Derecho de la UE, de acuerdo con el art. 267 del TFUE, sin perjuicio de la aplicación de la doctrina del acto claro⁶¹.

5. CONCLUSIONES

El Estado de Derecho implica por definición la imposición de límites, principalmente a las conocidas inmunidades del poder. De modo principal, esta cuestión se ha referido a la Administración pública y, en menor medida, al poder judicial. Sin embargo, los órganos legislativos no son ajenos al ejercicio arbitrario del poder normativo que tienen encomendado, aunque las atribuciones legislativas sean amplísimas en nuestro sistema constitucional, sin que se predique una reserva de Administración que mantenga al margen las normas aprobadas en sede parlamentaria. Pero esta afirmación tampoco significa eliminar el principio de interdicción de la arbitrariedad a la hora de aprobar una ley, máxime si emplea la añagaza de incorporar en la fase de enmiendas cuestiones que en nada se relacionan con el objeto del texto que se debate.

⁶¹ MARTÍNEZ LAFUENTE, Antonio. La cuestión prejudicial en el Derecho de la Unión Europea según la doctrina jurisprudencial. *Unión Europea Aranzadi*, n. 1, 2025. Dejamos para mejor ocasión la alternativa del recurso de anulación ante la eventual reforma de la Directiva de Hábitats y los problemas de legitimación activa que plantea, en virtud del art. 263 del TFUE. Véase VILAS VILLAMARÍN, Andrés. [El recurso de anulación y los problemas de legitimación activa de las personas físicas y jurídicas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#). *Dereito: Revista Jurídica de la Universidad de Santiago de Compostela*, 2023, vol. 32, 1 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

Como hemos indicado en este trabajo, la doctrina iuspublicista y la jurisprudencia constitucional sostienen diversos criterios para entender fuera del Derecho leyes que contravienen este mandato constitucional, que debidamente aplicados conllevarían la inconstitucionalidad de una norma que ha conculcado, contraviniendo la realidad científica, la separación de poderes, ciertos derechos fundamentales y la primacía del Derecho de la UE en un asunto de insoslayable naturaleza científica y administrativa: la descatalogación de una especie protegida sin tener en cuenta los hechos científicos, pues como afirmaba el maestro García de Enterría «el milagro no tiene cabida en el campo del Derecho Administrativo». El recurso generalizado a tal añagaza implica, sin duda, un baldón difícil de admitir en un Estado de Derecho al comprometer la separación de poderes y la actuación objetiva de los poderes públicos.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BACHOF, Otto. *Jueces y Constitución. nuevas reflexiones sobre la jurisdicción constitucional entre Derecho y Política*. Santiago de Chile: Olejnik, 2019.
- BETANCOR RODRÍGUEZ Andrés. Calidad de la ley: razonabilidad, arbitrariedad y control. En BAÑO LEÓN, José M^a. (coord.). *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. I, 2016.
- BLANQUER, David. *El control de los reglamentos arbitrarios*. Madrid: Civitas, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOBBIO, Norberto. [La razón en Derecho \(observaciones preliminares\)](#). *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 2, 1985.
- BRUFAO CURIEL, Pedro. El Derecho y la Ciencia, o cómo desdeñar la sentencia del Tribunal Supremo sobre el catálogo de especies invasoras y negar la certeza científica. *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 4, 2017.
- BRUFAO CURIEL, Pedro. *El lobo en España: Regímenes territoriales de protección*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2024.

- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis. *Ley y Administración pública. Una contribución a la historia dogmática del principio de legalidad administrativa*. Madrid: Iustel, 2025.
- DURÁ ALEMAN, Carlos Javier et al. [Evaluación crítica de la proposición de ley relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 147, 2024 (Fecha de último acceso 31-10-2025).
- DURÁ ALEMAN, Carlos Javier, VALLADARES, Fernando y LÓPEZ-BAO, José Vicente. [Tiempos cambiantes en la política de conservación del lobo](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 152, 2025.
- ESTEVE PARDO, José y TEJADA PALACIOS, Javier. *Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Amnistía y arbitrariedad del legislador. En BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (coord.). *La amnistía: El caballo de Troya de la democracia*. Barcelona: Deusto, 2024.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón y ARAGÓN, Manuel. *Motorización o incontinencia legislativa. Producción, normas, análisis económico de los efectos que produce esta situación*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2023.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Arbitrario, arbitraire, arbitrary. Pasado y presente de un adjetivo imprescindible en el discurso jurídico*, Madrid: Iustel, 2016.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *De la arbitrariedad de la Administración*. Cizur Menor: Thomson Civitas, 2008, 5ª ed.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Del arbitrio y de la arbitrariedad judicial*. Madrid: Iustel, 2005.
- FERRAJOLI, Luigi. *La democracia a través de los derechos*. Madrid: Trotta, 2014.
- GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, Andrea. [Suspensión de la tramitación parlamentaria de enmiendas por el Tribunal Constitucional por falta de homogeneidad. Recurso de amparo n. 8263- 2022. \(BOE núm. 17, de 20 de enero de 2023\)](#). *Revista de las Cortes Generales*, núm. 115, 2023 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. [¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional? Una nota.](#) *Revista de Administración Pública*, n. 124, 1991 (Fecha de último acceso 31-10-2025).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la Administración*. Madrid: Civitas, 1995.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. [La Constitución como norma jurídica.](#) *Anuario de Derecho Civil*, n. 2-3, 1979 (Fecha de último acceso 31-10-2025).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 4ª ed., 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder*. Madrid: Civitas, 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*. Madrid: Civitas, 1984.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Lorenzo. *Las mutaciones del principio de legalidad administrativa (Bases constitucionales y dogmáticas del Derecho Administrativo)*. Madrid: Iustel, 2023.
- LAGASABASTER HERRARTE, Iñaki. [Las medidas cautelarísimas frente a una decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados, ATC 177/2022. Falta de conexión material entre enmiendas y proyecto de ley en tramitación. Afectación al ius in officium de los diputados.](#) *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 126, 2023 (Fecha de último acceso 31-10-2025).
- LÓPEZ DE LERMA GALÁN, Jesús. [El control de la actividad parlamentaria como garantía del sistema constitucional.](#) *Estudios de Deusto*, 2021, vol. 69, 1 (Fecha de último acceso 31-10-2025).
- MARTÍNEZ LAFUENTE, Antonio. La cuestión prejudicial en el Derecho de la Unión Europea según la doctrina jurisprudencial. *Unión Europea Aranzadi*, n. 1, 2025.
- MARTÍN-RETORTILLO, Luis. *Materiales para una Constitución*. Madrid: Akal, 1984.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA. *Estrategia para la conservación y gestión del lobo (Canis lupus) y su convivencia con las actividades del medio rural*. Madrid: MITECO, 2022.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *La reserva de jurisdicción*. Madrid: La Ley, 1989.

NIETO GARCÍA, Alejandro. *El arbitrio judicial*. La Coruña: Colex, 2021, 3ª ed.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. [Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina "Boxus" por el Tribunal Constitucional español](#). *Revista de Administración Pública*, n. 193, 2014 (Fecha de último acceso 31-10-2025).

SORIANO GARCÍA, José Eugenio. *El poder, la administración y los jueces: (a propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial)*. Madrid: Iustel, 2012.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 03 de febrero de 2026

UNA ¿NUEVA? COMPETENCIA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL A RAÍZ DE LOS ÚLTIMOS ACONTECIMIENTOS LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

A NEW? COASTAL PLANNING COMPETENCE IN THE FACE OF RECENT LEGISLATIVE AND JURISPRUDENTIAL DEVELOPMENTS

Autora: Yolanda Torres Barquilla, Profesora Universidad de Cádiz (España)

Fecha de recepción: 07/11/2025

Fecha de aceptación: 07/01/2026

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00462>

Resumen:

Con la aprobación de las primeras leyes de ordenación del litoral y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación a la competencia de ordenación del litoral, se ha conseguido individualizar esta competencia y dotarla de un mayor contenido y extensión respecto a lo que hasta entonces conocíamos como competencia de ordenación del litoral. Concretamente, en este estudio, nos detendremos en los principales cambios que han supuesto los recientes acontecimientos mencionados y las repercusiones que ha tenido en la materia objeto de estudio.

Abstract:

With the approval of the first coastal planning laws and the rulings of the Constitutional Court regarding the power of coastal planning, this power has been individualized and given greater content and scope than what we had previously known as coastal planning. Specifically, in this study, we will focus

on the main changes brought about by the recent events mentioned above and their impact on the subject matter under study.

Palabras clave: Ordenación del litoral. Gestión del dominio público marítimo-terrestre. Litoral. Ordenación del territorio.

Keywords: Coastal planning. Management of the maritime-terrestrial public domain. Coastline. Territorial planning.

Índice:

1. Concepto de litoral
2. La “histórica” competencia de ordenación del litoral
 - 2.1. El criterio territorial en la configuración histórica de la ordenación del litoral
 - 2.2. La ordenación del litoral como planificación de los espacios litorales y las playas
3. Los planes autonómicos de ordenación del litoral
 - 3.1. El “limitado” ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral
 - 3.2. Características similares a los instrumentos de ordenación del territorio
4. Nuevo contenido de la ordenación del litoral
 - 4.1. Extensión del espacio litoral
 - 4.2. La ¿redefinición? de la competencia de ordenación del litoral
 - 4.3. Instrumentos más completos de ordenación del litoral
 - 4.4. Mejora de la coordinación interadministrativa y la participación pública
5. Conclusiones
6. Bibliografía

Index:

1. Concept of the Coastline
2. The "Historical" Responsibility for Coastal Planning
 - 2.1. The Territorial Criterion in the Historical Configuration of Coastal Planning
 - 2.2. Coastal Planning as the Planning of Coastal Spaces and Beaches
3. Regional Coastal Planning Plans
 - 3.1. The "Limited" Scope of Application of Coastal Planning Instruments
 - 3.2. Similar Characteristics to Territorial Planning Instruments

4. New Content of Coastal Planning
 - 4.1. Expansion of the Coastal Space
 - 4.2. The redefinition? of Coastal Planning Responsibilities
 - 4.3. More Comprehensive Coastal Planning Instruments
 - 4.4. Improving Inter-Administrative Coordination and Public Participation
5. Conclusions
6. Bibliography

1. CONCEPTO DE LITORAL

El litoral es un concepto difícil de delimitar. Desde el punto de vista de otras ciencias, la doctrina ha demostrado que no existe una respuesta unánime y que se trata de un concepto ambiguo que carece de precisión técnica y universal¹. Aun así, existe consenso en su consideración como un espacio de anchura variable, resultante de la interacción entre el mar y la tierra, constatándose, este hecho, como el único factor común conceptual².

Por otro lado, desde el punto de vista jurídico, no encontramos una definición clara de este concepto. Ni la Constitución Española de 1978 (CE) ni la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) concretan qué se entiende por litoral sino que solo se limitan en su articulado a definir el dominio público marítimo-terrestre. En el caso de la LC, incluso, se utiliza indistintamente el término “*litoral*” y el de “*costa*”. No obstante, conviene advertir que el “*litoral*”, como ha hecho referencia parte de la doctrina, no es un concepto análogo ni al de “*costas*”, ni al de “*dominio público marítimo-terrestre*”³.

¹ BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona: oikos-tau, 1994, pp. 26 y 27, señala que se trata de un concepto borrosamente definido, puesto que dependiendo de las definiciones puede llegar a abarcar desde pocos metros, a varias decenas de kilómetros.

² En este sentido véase SUAREZ VIVERO, Juan Luis. [Delimitación y definición del espacio litoral](#). En: A.A.V.V., *Actas de las jornadas sobre el litoral de Almería*. Almería: Instituto de estudios almerienses, 1999, p. 13 (Fecha de último acceso 20-10-2025); y BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. *Las áreas litorales en España*. Barcelona: Ariel, 2004, p. 16.

Aun así, cabe advertir que los geógrafos complementan el espacio litoral con la atmósfera como tercer elemento de interacción, configurando un carácter tridimensional que alberga una compleja variedad de procesos de distinta naturaleza. Vid. BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona: oikos-tau, 1994, p. 24.

³ Entre otros vid. MORENO CÁNOVES, Antonio. *Régimen jurídico del litoral*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 135; CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa. (Coord.). *Ordenación del litoral*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 2001, p. 12; MENÉNDEZ REXACH, Ángel. La gestión integrada del litoral. En: NÚÑEZ LOZANO, María Carmen. (Dir.). *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*. Madrid: Iustel,

Por una parte, el dominio público marítimo-terrestre está compuesto, tal y como establece el artículo 132.2 de la CE, por la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental y, además, por aquellos bienes que determine la ley. En éste último caso, es la LC la que define los bienes que conforman el dominio público marítimo-terrestre en sus artículos 3, 4 y 5.

Por otra parte, el término “costa” es un concepto que, como el de “litoral”, carece de precisión científica y goza de cierta ambigüedad jurídica⁴. No obstante, parte de la doctrina parece estar de acuerdo en que el término “costa” se ha reservado para hacer referencia al medio terrestre y el del “litoral” para comprender también al medio marino⁵. En este sentido, Pérez Gálvez (2016: pp. 58 y 66) ha manifestado que, desde el punto de vista jurídico, la expresión “litoral” es más amplia que la de “costas” e incluye no solo la zona marítimo-terrestre sino también otras zonas que hacen que el “litoral” adquiera un carácter suprademanial. Así, por “litoral” habría que entender no solo lo que se conceptúa normalmente como raya costera sino también la meseta continental sumergida y las zonas de ribera emergida sobre las que inciden las actividades típicamente costeras, como dice Carballeira Rivera (2001: p. 12).

Al mismo resultado se llega como consecuencia del estudio de nuestro derecho histórico, tal y como ha afirmado Menéndez Rexach (2010: p.136). El autor ha señalado que el litoral comprendía *“una parte terrestre y otra marítima. La primera podía identificarse con las «playas» en el sentido de la Ley de 1866”*. De esta forma precisa que *“los terrenos litorales eran los afectados por la acción del mar, es decir, las playas, en la acepción de la Ley de Aguas de 1866, que pasarían a denominarse zona marítimo terrestre desde 1880. Los términos «playa» y «costa» se podían diferenciar con el criterio de que la playa era una franja de tierra y la costa una línea o frontera, pero también se podían considerar sinónimos (entendiendo que ambos se referían a la franja de tierra firme afectada*

2010, pp. 135-136; y PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco. La ordenación de los espacios terrestres. En: NÚÑEZ LOZANO, María Carmen (Dir.). *Estudios Jurídicos sobre el Litoral*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 58.

⁴ Vid. SUAREZ VIVERO, Juan Luis. Delimitación y definición del espacio litoral. En: A.A.V.V., *Actas de las jornadas sobre el litoral de Almería*. Almería: Instituto de estudios almerienses, 1999, p. 13; y SANZ LARRUGA, Francisco Javier. [*Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*](#). Galicia: Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, 2003, pp. 19 a 21 (Fecha de último acceso 20-10-2025).

⁵ En este sentido TORRES LÓPEZ, María Asunción. Las estrategias marinas como principal instrumento de planificación en aplicación de la Ley 41/2010. En: ARANA GARCÍA, Estanislado y SANZ LARRUGA, Francisco Javier. *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino*. Navarra: Aranzadi, 2012, pp. 386 y 387; y ZAMORANO WISNES, José. *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*. Madrid: La Ley, 2013, p. 64.

por la acción del mar, pero nunca a éste), mientras que el «litoral» era más amplio al comprender también una zona marítima”.

Por todo lo expuesto parece evidente que el término “litoral” es el más amplio de todos los conceptos utilizados y comprende una zona marítima y otra terrestre. Esta conclusión, sin embargo, no es concordante con la definición dada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LPUSL) puesto que esta norma conceptúa el litoral, en su preámbulo, como la franja de terreno en la que se encuentra el mar con la tierra. Con esta aclaración, parece que el legislador de costas quiere manifestar que el espacio litoral es un “terreno” que se encuentra entre una zona marítima y otra terrestre y, como “terreno”, solo incluye la parte terrestre y no la marítima.

Sin embargo, y a pesar de que la LPUSL no incluya dentro del concepto de litoral la parte marítima no significa que, para la legislación costera, ninguna zona marítima forme parte de estos espacios. Y es que, en ocasiones, la LC y el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (RGC), al referirse al litoral, hacen alusiones a zonas marítimas. Este es el caso de la Disposición Adicional 9ª de la LC que hace referencia a las “aguas interiores del litoral”. En el mismo sentido, el artículo 93 del RGC al especificar el estudio básico de dinámica litoral incluye, como parte de su contenido, aspectos que tienen que ver con el mar, como es el caso del clima marítimo y las condiciones de la biosfera submarina.

A pesar de las escasas –por no decir, nulas– referencias al litoral en la LC y en el RGC, algunas Comunidades Autónomas sí que han ofrecido su propia definición de este espacio. Es el caso del Decreto 72/1994, de 26 de mayo, por el que se regula la formulación, tramitación y aprobación de los Planes o Normas de Ordenación del Litoral, del Gobierno balear que, en su artículo 2, entiende por litoral “a efectos del presente Decreto”, “todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y demás áreas del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa. En cualquier caso, el litoral contendrá la zona costera en la que se desarrollan actividades lúdicas o recreativas con los límites establecidos en la Ley y el Reglamento de Costas”. Asimismo, señala que “el límite interior del litoral será el de la zona de influencia prevista en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el exterior la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño, fijados en el artículo 69 del vigente Reglamento para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas”. En esta norma, el “litoral” alberga tanto una zona terrestre como una zona marítima. La primera alcanza hasta la zona de influencia prevista en la LC y, la segunda, hasta la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño.

Por otro lado, para la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia (LOGIL) el “litoral” también incluye una zona terrestre y otra marítima. De esta forma el artículo 2 indica que *“se entiende por litoral la franja de anchura variable, a ambos lados de la ribera del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar”*, añadiendo que *“a los efectos de la presente ley, el litoral de Galicia se extiende hacia el interior, hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial”*, aunque aclara que *“las disposiciones sobre el mar territorial se entenderán referidas exclusivamente a actuaciones que se deriven del ejercicio legítimo de las competencias que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene reconocidas en el Estatuto de autonomía explícitamente en ese medio o a las que han de realizarse en el mar por la naturaleza de la competencia, tal y como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad, sin perjuicio de las competencias en materia de costas, protección y ordenación del espacio marítimo o cualquier otra que corresponda al Estado”*.

En el mismo sentido, el artículo 6 de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral de Cataluña (en lo sucesivo LPOL), al definir el objeto del Plan de protección y ordenación del litoral señala que es el instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral catalán.

Idéntico resultado persigue la Ley 3/2025, de 22 de mayo, de protección y ordenación de la costa valenciana (en adelante LPOCV) en su artículo 2 al decir que el ámbito de aplicación de esta ley viene constituido por el litoral de la Comunitat Valenciana, entendido como la franja geográfica de anchura variable, en la que se produce la transición entre los sistemas terrestre y marino, con interacción de la naturaleza y las actividades humanas.

Asimismo, el anteproyecto de la Ley de gestión integral del litoral de las Islas Baleares indica que se entiende por litoral todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y otras pertenencias del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa.

En todo caso, parece indiscutible que el litoral es un espacio caracterizado por estar en contacto con zonas marítimas y terrestres. Aun así, y en todo caso, lo que resulta cierto es que en la delimitación del espacio litoral juegan un papel trascendental las Comunidades Autónomas por la competencia que tienen asumida en materia de ordenación del litoral. Son estas Administraciones las que, sobre todo los últimos años, están definiendo los espacios litorales.

2. LA “HISTÓRICA” COMPETENCIA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

Actualmente, la ordenación del litoral es una competencia que todas las Comunidades Autónomas han asumido de manera exclusiva en sus Estatutos de Autonomía. A pesar de ello, en un principio, la inclusión de la ordenación del litoral como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no fue aceptada por todos, ya que muchos entendían que la Constitución, en su artículo 148.1.3º, había dado la posibilidad a las Comunidades Autónomas de asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, pero no de ordenación del litoral. Esta tesis restrictiva no fue apoyada por el TC, que zanjó la polémica en su sentencia 149/1991, de 4 de julio, al defender que “todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral” (FJ 1ºA).

Aun así, y a pesar de que la ordenación del litoral se asumió como otra competencia exclusiva más por parte de los entes autonómicos, su configuración siempre ha estado unida a la ordenación del territorio y ello por varias razones.

En primer lugar, en sus inicios, el TC ligó la ordenación del territorio a la ordenación del litoral. En un principio, el Alto Tribunal entendió la misma como una proyección de la propia ordenación del territorio en un espacio determinado, el litoral, de manera que como todas las Comunidades costeras eran competentes para la ordenación del territorio, también lo eran para ordenar el litoral (STC 149/1991, de 4 de julio).

La anterior interpretación ha llevado a parte de la doctrina a defender un concepto limitado de ordenación del litoral, vinculado exclusivamente al ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio sobre una parte del mismo, este es, el espacio costero, y que carece de la sustantividad propia necesaria para ser catalogada como una categoría científica y técnica con entidad propia⁶. De esta forma, la ordenación del litoral contaría,

⁶ MORENO CÁNOVES, Antonio. *Régimen jurídico del litoral*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 110, llega a entender que se trata de un innecesario complemento de la ordenación urbanística y del territorio. En el mismo sentido MENÉNDEZ REXACH, Ángel. La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes. *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 76, 1982, p. 95, considera que, al tratarse de una concreción de la ordenación del territorio, incluye atribuciones que pueden corresponder a las Comunidades Autónomas en esta materia conforme a la legislación urbanística, pero no las

evidentemente, con las limitaciones territoriales que impone la competencia de ordenación del territorio, de manera que la misma no podría extender su ejercicio sobre el espacio marítimo, por cuanto éste no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, los instrumentos de ordenación del litoral autonómicos aprobados hasta la fecha son, casi en su totalidad, una especie “sui generis” de instrumentos de ordenación del territorio. En algunos casos, además, no se han aprobado instrumentos específicos de ordenación del litoral autonómicos, sino que se han utilizado propiamente instrumentos de ordenación del territorio ya aprobados para ordenar algunas partes del litoral.

Sin embargo, y como bien advertía Meilán Gil (1988: p.18), la concreta competencia sobre ordenación del litoral supone algo no reconducible e identificable agotadoramente con la ordenación del territorio y del urbanismo, debiendo salvarse, en la medida de lo posible, la singularidad de aquella competencia. En este sentido, debemos entender que la naturaleza de la ordenación del litoral reclama un tratamiento individualizado, por cuanto el objeto que regula no se refiere exclusivamente a un espacio terrestre, sino a una zona de contacto entre un espacio marítimo y otro terrestre.

Precisamente por ello, y por la inevitable conexión entre la ordenación del territorio y la ordenación del litoral, conviene detenernos en la influencia del criterio territorial, así como en el “histórico” contenido de esta competencia.

2.1. EL CRITERIO TERRITORIAL EN LA CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DE LA ORDENACIÓN DEL LITORAL

El criterio territorial ha jugado históricamente un papel fundamental en la configuración de la competencia de ordenación del litoral: en primer lugar, por entenderse que la misma es una proyección de la ordenación del territorio y, en segundo lugar, porque su propia naturaleza reclama la extensión de aquella al espacio marítimo, a pesar de que se ha considerado que el ejercicio de competencias autonómicas sobre el mar territorial es excepcional.

Hasta la elaboración de los Estatutos de Autonomía, el término “ordenación del litoral” no había sido utilizado en la terminología jurídico-administrativa, por lo que su expresión suscitó diversas interpretaciones sobre qué había de

que encomienda al Estado la legislación de costas, puesto éstas van unidas a la titularidad estatal sobre el dominio marítimo.

entenderse como tal. En un principio, el TC entendió la misma como una proyección de la propia ordenación del territorio en un espacio determinado, el litoral, de manera que como todas las Comunidades costeras eran competentes para la ordenación del territorio, también lo eran para ordenar el litoral, puesto que este es una parte del territorio, y ordenarlo supone aplicar los principios, instrumentos y directrices de aquella competencia a un espacio del mismo.

Como consecuencia de la interpretación del TC, parte de la doctrina entendió que la ordenación del litoral era una competencia inseparable de la ordenación del territorio. Sin embargo, como ya hemos advertido, la naturaleza de la ordenación del litoral reclama un tratamiento individualizado, por cuanto el objeto que regula no se refiere exclusivamente a un espacio terrestre, sino a una zona de contacto entre un espacio marítimo y otro terrestre. Y, aunque es verdad que la ordenación del litoral está inexorablemente vinculada a la ordenación del territorio, ambas competencias se proyectan sobre distintos espacios, uno sobre el territorio y otro sobre el litoral. Pero qué es el litoral a efectos de la competencia de ordenación del litoral no es un tema exento de debate.

En principio, resulta difícil delimitar territorialmente el litoral, como bien advertimos en su momento. En la doctrina, sin embargo, se han mantenido dos posturas. La primera, defendida entre otros por Zamorano Wisnes (2010: pp. 218-224), sostiene la utilización de un concepto amplio de litoral que incluye tanto espacios terrestres como marítimos. Por otro lado, son muchos autores los que entienden que, al ser la ordenación del litoral una parte concreta de la ordenación del territorio y, como el mar no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas ni, por consiguiente, de los municipios, aquella no puede extenderse a la parte marítima⁷.

Para fundamentar su tesis, los autores que defienden la utilización de un concepto amplio del litoral que incluye tanto espacios terrestres como marítimos descomponen la competencia de ordenación del litoral en diversas submaterias basándose en los artículos 149.3, 56.6 y 157 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, respectivamente. Así, el minucioso reparto competencial que han llevado a cabo estos nuevos Estatutos de Autonomía, sirviéndose de la denominada técnica de blindaje competencial,

⁷ En este sentido MENÉNDEZ REXACH, Ángel. La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes. *Revista Derecho Urbanístico*, núm. 76, 1982, p. 95; MORENO CÁNOVES, Antonio. *Régimen jurídico del litoral*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 110; PÉREZ CONEJO, Lorenzo. *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*. Granada: Comares, 1999, p. 378; y SAINZ MORENO, Fernando. [Término municipal y dominio marítimo](#). *Revista de Administración Pública*, núm. 112, 1987, p. 194 (Fecha de último acceso 20-10-2025).

les permite poder diferenciar distintas submaterias dentro de una determinada competencia. En el caso de la ordenación del litoral, encuentran como submaterias de la misma: la planificación, la gestión del dominio público marítimo-terrestre -en el caso de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía y Canarias-, la regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre, y la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general, así como, la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación. En función de esta descomposición, entienden (Zamorano Wisnes, 2013: pp. 69-71, 190-211, y 222-238) que la ordenación del litoral, como competencia general, puede extenderse al mar en ciertas submaterias como es el caso de la gestión de los títulos de uso y ocupación, sin embargo, en otras, como la planificación, esta extensión es imposible.

En nuestra opinión, sin embargo, esta labor de descomposición de una competencia en diversas submaterias es controvertida en el caso de la ordenación del litoral por cuanto, los Estatutos de Autonomía catalán, andaluz y canario han incluido como parte de esta competencia submaterias que no son propiamente ordenación del litoral -si por tal entendemos, como tradicionalmente se ha entendido, una extensión de la competencia de ordenación del territorio-. Y es que, por ejemplo, la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general que los mencionados Estatutos incluyen como parte de la competencia de ordenación del litoral no es ordenación del litoral *strictu sensu*⁸.

Pese a lo expuesto, lo cierto es que la sentencia del Tribunal Constitucional 18/2022 de 18 de octubre, la aprobación de la LOGIL, y la sentencia del Tribunal Constitucional 68/2024, de 23 de abril que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra esta ley, han aclarado –en parte- el problema al determinar que la “gestión del dominio público marítimo-terrestre” se integra dentro de la competencia de ordenación del litoral. De esta forma, no cabría dudas en afirmar que la competencia de ordenación del litoral se extiende al mar es aquellas “submaterias” que se lo permitan, como es el caso de la gestión del dominio público marítimo-terrestre.

⁸ En el mismo sentido se pronuncia ZAMBONINO PULITO, María. Sobre la cesión de la gestión de los títulos de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas. En: JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier. *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*. Pamplona: Aranzadi Thomson Reuters, 2018, Vol. 2, Tomo 2, pp. 602-603 al afirmar que las potestades que asumen los Estatutos de Autonomía en relación a la gestión del dominio público marítimo-terrestre se enmarcan en las de utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre.

Además de ello, lo cierto es que, en los últimos años, se han sucedido varios acontecimientos que pretenden la extensión de la ordenación del litoral a los espacios marítimos.

Por un lado, se han aprobado varios instrumentos comunitarios e internacionales que reclaman una política de gestión integrada del litoral que, más allá de los postulados de la ordenación del territorio, persiga la gestión sostenible de estas áreas mediante un enfoque integrado en el que tengan cabida todos los entes interesados y todos los espacios, eliminando barreras que dificulten la cooperación y coordinación en pro del desarrollo sostenible de las mismas⁹. Este movimiento, además, ha ocasionado que gran parte de la doctrina se muestre partidaria de la extensión de la ordenación del litoral más allá de la estricta porción terrestre del mismo, reclamando que la planificación del litoral se extienda también a la parte marítima.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas también han dado un paso muy importante en el camino del reconocimiento de la ordenación del litoral como competencia independiente con la aprobación de sus propios instrumentos de ordenación que, en ocasiones, recogen determinaciones con efectos en espacios marítimos contiguos a la ribera del mar.

En este punto hay que llamar la atención sobre el camino seguido por Cataluña con la aprobación de la LPOL. Esta ley, como señala su exposición de motivos, nace con el objetivo de desarrollar la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del litoral mediante la articulación de un modelo de gestión integrada del espacio costero catalán. Para llevar a cabo este propósito, la citada ley prevé la existencia de dos instrumentos de planificación que se unen a los existentes Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero. Estos instrumentos son el Plan de protección y ordenación del litoral y los planes de uso del litoral y de las playas y tienen como ámbito de aplicación los bienes de dominio público, los ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña y la zona de influencia que comprende como mínimo una franja de mil metros.

En el mismo sentido, Galicia ha aprobado la LOGIL con el propósito de ordenar y gestionar el litoral desde un enfoque ecosistémico e integrado que garantice un desarrollo sostenible. Para ello se establece la existencia de los siguientes instrumentos de ordenación del litoral: la estrategia de economía azul

⁹ Es el caso de la Recomendación comunitaria de 2002 sobre la aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Europa, y el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo de 2008. Además, existe una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas.

de Galicia; las directrices de ordenación del litoral de Galicia; el Plan de ordenación costera; el plan de ordenación marina; los planes especiales de ría; los planes especiales de las playas; los planes sectoriales; y los planes de prevención y lucha contra la contaminación del litoral. Estos planes de ordenación incluirán espacios terrestres y marítimos, tal y como señala el artículo 2 de la LOGIL.

Esta nueva extensión del litoral que abarca espacios terrestres y marítimos que hace el artículo 2 de la LOGIL no ha sido declarada inconstitucional por el TC. En concreto, el Alto Tribunal señala que *“la definición del litoral y la determinación de su extensión, que contienen los apartados impugnados, no permiten advertir una alteración del sistema de distribución competencial ni se alejan del sentido en el que el término litoral es comúnmente utilizado”* (STC 68/2024 de 23 de abril (FJ 7º b)).

2.2. LA ORDENACIÓN DEL LITORAL COMO PLANIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS LITORALES Y LAS PLAYAS

Como hemos venido señalando, la “histórica” vinculación de la competencia de ordenación del litoral a la competencia de ordenación del territorio ha condicionado la configuración de la primera como una materia independiente a la segunda. Este hecho ha restringido –en muchas ocasiones– el contenido de la ordenación del litoral por cuanto se ha identificado esta competencia exclusivamente con el contenido de la ordenación del territorio. Y es que, como ha señalado el TC, la ordenación del territorio es *“un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo”* (STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 3º)), por lo que la ordenación del litoral consistiría en la planificación de los usos del suelo litoral.

Pese a ello, tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, la LOGIL y las sentencias del TC 18/2022 de 18 de octubre y 68/2024, de 23 de abril, se ha producido una extensión del tradicional contenido de la competencia de ordenación del litoral.

Los artículos 149.3, 56.6 y 157 de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, respectivamente, han precisado, sirviéndose de la técnica de blindaje competencial, el contenido de la ordenación del litoral. De esta forma han señalado que la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral incluye, en todo caso, las siguientes funciones:

- Planificación del espacio litoral y de las playas.

- Gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre.
- Regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre.
- Ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación.

De las anteriores funciones, sin embargo, solo la planificación del espacio litoral y de las playas se encuadraría dentro de la competencia de la ordenación del litoral si por tal entendemos una proyección de la ordenación del territorio. Así, y en relación a esta competencia podemos diferenciar dos tipos de contenido: por un lado, el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas; y por otro, e íntimamente vinculado al primero, la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes. Respecto al primero, se ha previsto, como función integrada en la ordenación del territorio, la facultad de aprobar sus propios instrumentos de ordenación integral. Como consecuencia de esto se han aprobado por las Comunidades Autónomas distintos planes de ordenación y uso del litoral, con el objetivo de proteger y conservar las zonas costeras, en el marco de lo establecido en sus correspondientes planes de ordenación. Por lo que se refiere al segundo, esas mismas leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas han previsto el contenido y el procedimiento que ha de seguir la planificación con incidencia en el territorio para aprobar aquellos instrumentos de ordenación.

Esta competencia estatutaria, sin embargo, cuenta para la jurisprudencia con un límite geográfico evidente, no sólo con referencia al territorio de las Comunidades Autónomas aledañas, sino con alusión al mar. Ya hemos manifestado que, tal y como ha reconocido el TC y el Tribunal Supremo, el ejercicio de competencias autonómicas sobre el mar tiene carácter excepcional y está ligado a la naturaleza de la competencia en cuestión. Ante esta posición, debemos señalar que la función de planificación del litoral no puede extenderse al medio marino, por muy conveniente que pueda resultar una planificación conjunta. Y ello por cuanto, como hemos señalado, el reconocimiento de competencias autonómicas sobre el mar territorial debe atender a la propia naturaleza de la materia en cuestión y, en el caso de la planificación del litoral,

la función de ordenación de los usos del suelo queda irremediabilmente vinculada a la política de ordenación del territorio, y ésta no se extiende al mar.

En relación a las otras “submaterias” que los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias han incluido como parte de la ordenación del litoral nos referiremos a ellas más adelante.

3. LOS PLANES AUTONÓMICOS DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

La asunción de la competencia de ordenación del litoral por todas las Comunidades Autónomas con costa conllevó la potestad de que éstas planificasen su espacio litoral mediante la aprobación de instrumentos de ordenación. A pesar de ello, no todas las Comunidades Autónomas han aprobado instrumentos específicos de ordenación del litoral. En el caso de las Islas Baleares y de las Islas Canarias, el litoral nunca ha estado ordenado en atención a un plan concreto, sino que han utilizado planes territoriales generales que contienen breves alusiones a estos espacios. Por lo que se refiere a Andalucía, esta Comunidad Autónoma sí aprobó en 2015 el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, pero fue declarado nulo en 2018 por lo que actualmente no cuenta con un instrumento específico de ordenación del litoral. Por su parte, Murcia tampoco cuenta con un plan de ordenación del litoral propio puesto que, aunque aprobó en 2004 el Plan de Ordenación Territorial del Litoral, éste se trata de un instrumento que no ordena específicamente el litoral.

El resto de las Comunidades Autónomas sí tiene vigentes distintos planes de ordenación del litoral. En concreto nos encontramos con los siguientes:

- Galicia: el Plan de Ordenación del Litoral¹⁰.
- Asturias: el Plan de Ordenación del Litoral y el Plan Territorial especial del suelo no urbanizable de costas.
- Cantabria: el Plan de Ordenación del Litoral.

¹⁰ Según la Disposición Transitoria de la LOGIL, el régimen jurídico de las áreas de protección costera, los corredores y los espacios de interés previsto en el Plan de ordenación del litoral de Galicia se mantendrá hasta su revisión, excepto en lo que afecte a las actuaciones estratégicas del título IV, cuyas disposiciones serán de aplicación a partir de la entrada en vigor de la citada ley.

- País Vasco: el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral.
- Cataluña: el Plan Director Urbanístico del Sistema Costero y el Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin el plan parcial aprobado.
- Comunidad Valenciana: el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral.

A pesar de la aprobación de todos estos instrumentos tomando como fundamento la competencia de ordenación del litoral, debemos decir que, casi todos, son una especie “sui generis” de instrumentos de ordenación del territorio. En algunas Comunidades Autónomas, además, no se han aprobado instrumentos específicos de ordenación del litoral, sino que se han utilizado propiamente instrumentos de ordenación del territorio ya aprobados para ordenar algunas partes del litoral.

De esta forma no podemos hablar de la existencia de auténticos instrumentos de ordenación del litoral. Ello se debe, como ya hemos mencionado, a la “histórica” vinculación entre las competencias de ordenación del territorio y de ordenación del litoral que ha mermado el alcance de esta última. Esta limitación ha ocasionado la aprobación de instrumentos de ordenación del litoral con un ámbito de aplicación restringido y con características similares a los instrumentos de ordenación del territorio. Pasemos a analizar estos condicionantes.

3.1. EL “LIMITADO” ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

Como ya hemos mencionado, la ordenación del litoral es una competencia especial que no puede ser reconducible e identificable en todos los sentidos con la ordenación del territorio, a pesar de la “histórica” vinculación entre ambas competencias. La naturaleza de la ordenación del litoral reclama un tratamiento individualizado por una razón fundamental y es que el objeto de ambas competencias es diferente: en el caso de la ordenación del territorio, la competencia no está acotada a un espacio determinado, sino que las Comunidades Autónomas pueden ordenar los usos del suelo de todo su territorio; en contraposición, la competencia de ordenación del litoral solo se refiere a una parte del territorio, esto es, el litoral.

De esta forma, las Comunidades Autónomas han ordenado su “litoral”. Pero qué es el litoral o hasta donde se extiende el mismo en virtud de la competencia de ordenación del litoral es una cuestión que no se ha manejado igual en todas las Comunidades Autónomas y, por eso, nos encontramos con una extensión diferente dependiendo de cada Comunidad Autónoma. Así, con carácter general, podemos adelantar que la anchura de este espacio para los planes autonómicos puede comprender un mínimo de quinientos metros medidos tierra adentro desde la línea interior de la ribera del mar -como es el caso del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco- o alcanzar los dos kilómetros -como ocurre con el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana-.

Concretamente, podemos decir que el ámbito territorial de los planes autonómicos está integrado por el territorio de los municipios costeros¹¹. Sin embargo, en el caso del País Vasco y de la Comunidad Valenciana el criterio que se sigue para determinar el ámbito de aplicación de sus planes de ordenación del litoral es el de su pertenencia a la zona de influencia de la LC, esto es, estos instrumentos tendrán como objeto los suelos correspondientes a los quinientos metros contados a partir del límite interior de la ribera del mar¹².

Pese a lo expuesto, debemos señalar que no todos los suelos que forman parte del territorio de los municipios costeros ni de la zona de influencia forman parte del litoral puesto que los planes de ordenación del litoral excluyen de su ámbito de aplicación los suelos urbanos¹³. La razón de esta decisión estriba, principalmente, en el hecho de evitar las indemnizaciones que conllevaría afectar las propiedades particulares, algo parecido a lo que se hizo para la plena aplicación de las servidumbres de la LC en su Disposición Adicional Tercera.

Sin embargo, a esta regla general hay que establecer una excepción que contiene el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana. Las disposiciones de este instrumento de ordenación

¹¹ De esta forma se pronuncian los artículos 3.1 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, 2.1 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria y 4 del Plan Director del Sistema Urbanístico del Sistema Costero de Cataluña. Por su parte, el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias hace mención, como ámbito de aplicación del citado plan, al conjunto del ámbito costero asturiano, incluidas su zona marítimo-terrestre y cualquier otra zona del mismo que pudiera estar sometida a legislaciones específicas (parte cuarta, capítulo 1, apartado 1.3).

¹² Vid. artículos 2 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco y 3 del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

¹³ En el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria se excluye del ámbito de aplicación del instrumento, incluso, los suelos que acrediten tener los requisitos para ser urbanos, aunque no lo fueran (artículo 2).

autonómico, aunque en su gran totalidad se centran en proteger los suelos no urbanizados del litoral valenciano, prevén la categoría denominada “*corredores ecológicos y funcionales*” que se refiere a aquellos suelos que, con independencia de su clasificación urbanística, deberán ser concretados y ordenados por el planeamiento territorial y urbanístico para garantizar la conectividad ecológica y funcional de los suelos no urbanizables de protección litoral y no urbanizables de refuerzo del litoral con el interior del territorio. Es decir, el plan de ordenación del litoral de la Comunidad Valenciana abre la opción a que el mismo pueda aplicarse también a otros suelos que no tienen por qué ser no urbanizables.

Junto a la exclusión de los suelos no urbanizables, algunos instrumentos de ordenación del litoral también han excluido de su ámbito de aplicación otros terrenos. Es el caso de los suelos de las zonas declaradas espacios naturales protegidos o que dispongan de planes de ordenación de los recursos naturales en vigor en el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. En estos casos se entiende que la ordenación de estos espacios no debe venir establecida en un plan territorial o urbanístico, sino en el planeamiento ambiental.

Por otra parte, la inclusión de la zona marítimo-terrestre en los planes de ordenación del litoral tampoco ha sido unánime. En este sentido podemos identificar tres posiciones. Por un lado, solo Asturias ha incluido expresamente la zona marítimo-terrestre en su ámbito de aplicación y, por ello, realiza continuas referencias a estos bienes en sus planes de ordenación del litoral. Por otro lado, los planes de ordenación del litoral de Galicia y Cantabria no lo dicen expresamente pero también incluyen en su ámbito de aplicación la zona marítimo-terrestre¹⁴. En contraposición, los instrumentos de ordenación del litoral del País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana lo excluyen expresamente al identificar su ámbito de aplicación con un espacio concreto que se mide a partir de la línea interior del dominio público marítimo-terrestre, sin embargo, esto no ha impedido que contengan referencias a las playas, como veremos más adelante¹⁵.

De lo expuesto podemos decir que el ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas coincide, con carácter general, con los suelos no urbanizables de los municipios costeros -incluida la

¹⁴ Esto se debe a que identifican su ámbito de aplicación con los municipios costeros pero no excluyen la zona marítimo-terrestre. Vid. artículos 3 del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y 2 del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

¹⁵ Vid. artículos 2 del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, 4 del Plan Director del Sistema Urbanístico Costero de Cataluña y 3 del Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana.

zona marítimo-terrestre- o, en su defecto, de los que se integran en la zona de influencia establecida en la LC.

A pesar de lo expresado, debemos señalar que, aunque la extensión del litoral en cada uno de los planes de ordenación del litoral es diferente, todos ellos tienen en común que se dirigen al territorio y que no se proyectan sobre todos los espacios marítimos. Esto se debe, como sabemos, a que la ordenación del litoral es una competencia vinculada a la ordenación del territorio y, como la ordenación del territorio no se extiende al mar porque éste no es territorio, la ordenación del litoral tampoco se puede proyectar sobre el espacio marítimo. Por esta razón, la mayoría de los planes de ordenación del litoral no han incluido como parte de su ámbito de actuación un área marítima, sino que tan solo se ocupan de ordenar el espacio terrestre. Esto no ha impedido, sin embargo, que algunas Comunidades Autónomas hayan incluido como ámbito de aplicación de sus planes de ordenación del litoral espacios marítimos. No obstante, esta ampliación del objeto de estos instrumentos autonómicos no se extiende a todo tipo de espacios marítimos, sino a uno en concreto, las aguas interiores. Es el caso de las Islas Baleares y del País Vasco, que incluyen dentro del ámbito de aplicación de sus instrumentos de ordenación del litoral las aguas interiores.

Por lo que se refiere a las Islas Baleares, el decreto del gobierno balear 72/1994, de 26 de mayo, sobre planes de ordenación del litoral, señala que el litoral podrá ordenarse a través de la redacción de un plan de ordenación y/o de una norma subsidiaria o complementaria, cuyo ámbito será la totalidad del litoral balear o tramos determinados del mismo. Para concretar la extensión de estos planes y/o normas, el artículo 2 de la citada norma señala que el litoral abarca todas aquellas zonas en que normalmente puedan darse fenómenos capaces de producir consecuencias perceptibles y significativas en la ribera del mar y demás áreas del dominio público marítimo-terrestre próximo a la línea de costa. Asimismo, señala el Decreto que, con carácter general, el límite interior del litoral será el de la zona de influencia prevista en la LC, y el exterior la línea base de las aguas interiores o los límites marítimos para las zonas de baño, fijados en el artículo 73 del RGC.

Así, de esta forma, se observa como el Decreto balear no tiene problemas en extender el ámbito de aplicación de los planes de ordenación del litoral a las aguas interiores¹⁶. No obstante, se trata de una posibilidad que otorga la norma,

¹⁶ Frente a la extensión del litoral a las aguas interiores que realizó este decreto, la Administración del Estado interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de las Islas Baleares, instando la anulación de la disposición al infringir el principio de territorialidad de las competencias y la vulneración de las competencias estatales. El recurso fue desestimado íntegramente por la STSJ de las Islas Baleares de 19 de julio de 1996 (RC 1233/1994), admitiendo el Tribunal que, a efectos de la ordenación del litoral, las aguas

pero no de una obligación. Esto es, los planes o normas de ordenación del litoral balears comprenderán únicamente la zona o zonas que se estimen necesarias, por lo que perfectamente podrían no incluir las aguas interiores. Actualmente no sabemos el ámbito concreto de aplicación de estos instrumentos porque no se ha aprobado ninguno, sin embargo, nada impediría que los mismos se extendieran a las aguas interiores.

Por otro lado, nos encontramos con el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este plan es el único instrumento autonómico de ordenación del litoral vigente que hace alusión a un medio permanentemente invadido por el agua, al incluir dentro de su ámbito de aplicación la zona submareal incluida en la franja de anchura variable delimitada por la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la línea isobata de cincuenta metros, lo que se corresponde con las aguas interiores.

Estos dos ejemplos demuestran que, aunque la competencia de ordenación del litoral –o más concretamente, su función de planificación del litoral- puede extenderse al mar territorial –como tampoco puede la ordenación del territorio-, es posible que los instrumentos de ordenación del litoral puedan incluir directrices de ordenación en relación con las aguas interiores. La inclusión de estos espacios marítimos como parte del territorio está justificada por varias razones. Por un lado, porque no existen inconvenientes para incluir las aguas interiores como parte del territorio del Estado puesto que están sometidas a la soberanía plena del Estado ribereño, sin limitación alguna impuesta por el Derecho Internacional. Por otro lado, porque otros instrumentos de ordenación del territorio no han tenido inconvenientes para extender su ámbito de aplicación a las aguas interiores y, como hemos dicho, la ordenación del litoral no es una cosa diferente que la ordenación del territorio¹⁷. Además, porque la jurisprudencia ha señalado que la ordenación del litoral comprende también la de las aguas interiores¹⁸.

interiores quedan integradas en éste, de manera que la ordenación del litoral comprende también la ordenación de las aguas interiores. Y es que, utilizando la argumentación del TSJ de las Islas Baleares, lo cierto es que para la delimitación de usos posibles y el establecimiento de reglas tendentes a que el equilibrio territorial quede asegurado, no sólo a la hora del planeamiento municipal, sino también a los efectos del ejercicio de la ordenación del litoral, se hace preciso que la planificación incluya las aguas interiores.

¹⁷ Es el caso de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares que extienden su ámbito de aplicación a las aguas interiores. Vid. artículo 2 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias.

¹⁸ En este sentido vid. la citada STSJ de las Islas Baleares de 19 de julio de 1996 (RC 1233/1994).

No obstante, el hecho que los planes de ordenación del litoral autonómicos puedan introducir directrices sobre las aguas interiores no significa que el contenido y la obligatoriedad de estas directrices tengan el mismo alcance que las previstas para las zonas terrestres. Por ejemplo, en el caso del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco, su Título III, bajo la rúbrica “Planificación del medio marino”, incluye un conjunto de propuestas y recomendaciones sobre el uso de las aguas interiores con el objetivo de orientar la consecución de objetivos genéricos del plan, pero remite su desarrollo y aplicación a los instrumentos jurídico-administrativos competentes. En el caso de los planes de ordenación del litoral y/o normas subsidiarias o complementarias de las Islas Baleares no podemos saber cuál es el sentido que tendrían las directrices sobre las aguas interiores incluidas en los mismos puesto que no se han aprobado, sin embargo, en nuestra opinión, deberían tener un contenido similar al Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco y tratarse de meras recomendaciones.

Sin embargo, y aunque no existen inconvenientes en que los planes de ordenación del litoral puedan extenderse a las aguas interiores, no ha sido una tónica habitual en España puesto que solo uno de los instrumentos de ordenación del litoral aprobados incluye alguna referencia a estos espacios marítimos. En contraposición, la planificación conjunta de espacios litorales terrestres y marítimos sí es más común en el caso de Portugal. El litoral de la costa portuguesa se encuentra ordenado por los Planes de Ordenación de la Orla Costera. Estos planes, que se encuentran regulados en el Decreto-Ley 159/2012, que regula la elaboración y ejecución de los Planes de Ordenación de la Orla costera de Portugal, se extienden no solo a una “*zona terrestre de protección*”, sino también a una “*zona marítima de protección*”; la zona terrestre abarca un ancho máximo de quinientos metros desde el límite de las aguas del mar hasta la tierra y la marítima se extiende hasta la batimétrica de treinta metros. Así, actualmente, todos los Planes de Ordenación de la Orla Costera aprobados incluyen dentro de su ámbito de aplicación también un área marítima que se corresponde con las aguas interiores¹⁹.

¹⁹ Es cierto, sin embargo, que estos planes de ordenación del litoral portugueses son instrumentos de naturaleza reglamentaria de competencia de la Administración central que no han tenido que solventar problemas en torno a la extensión de competencias compartidas por lo que no hay dificultades para ordenar conjuntamente una parte terrestre y otra marítima. Los Planes de Ordenación de la Orla Costera aprobados en Portugal son los de Caminha-Espinho, Ovar-Marinha Grande, Alcobaça-Mafra, Cidadela-S. Julião da Barra, Sintra-Sado, Sado-Sines, Sines-Burgau, Burgau-Vilamoura y Vilamoura-Vila Real de Santo António. Sobre las diferencias entre la ordenación del litoral de España y Portugal puede verse TORRES BARQUILLA, Yolanda. La Ordenación del litoral: un estudio comparado

A pesar de lo expuesto, la aprobación de la LOGIL y la LPOL y sus nuevos instrumentos de ordenación del litoral, han supuesto una ampliación del ámbito de aplicación de estos instrumentos en relación a los espacios marítimos, como veremos más adelante.

3.2. CARACTERÍSTICAS SIMILARES A LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El hecho de que, en su mayoría, los planes de ordenación del litoral tengan la naturaleza de instrumentos de ordenación del territorio conlleva que entre estos dos tipos de instrumentos existan muchas similitudes.

En primer lugar, debemos señalar que el grado de vinculación de los planes de ordenación del litoral guarda semejanzas con los instrumentos de ordenación del territorio. En líneas generales podemos decir que las determinaciones de los planes de ordenación del litoral son directamente aplicables y prevalecen de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico, como la de la mayoría de los instrumentos de ordenación del territorio. El grado de vinculación, sin embargo, varía en función del plan. Por un lado, nos encontramos con Galicia y Cantabria, cuyos planes de ordenación contienen disposiciones directamente vinculantes. Por otro, están Comunidades Autónomas como Asturias, País Vasco y Comunidad Valenciana, que optan por establecer diferentes grados de vinculación en las determinaciones de sus instrumentos.

Pero, independientemente del grado de vinculación que tengan las directrices de los planes de ordenación del litoral, lo importante es que el planeamiento urbanístico se adapte al contenido de estos instrumentos. Y es que, de que se produzca la adaptación, dependerá la efectividad de las disposiciones de estos planes autonómicos²⁰. Este problema de adaptación, sin embargo, no lo tienen los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero ya que tienen naturaleza urbanística y sus disposiciones no necesitan una adaptación posterior del

entre Portugal y España. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 112, 2022, pp. 91-127.

²⁰ AGUIRRE I FONT, Josep María. *El régimen jurídico del litoral catalán: especial referencia a la reforma de la Ley de costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento general de costas aprobado por el Real Decreto 876/2014*. Barcelona: Atelier, 2014, p. 231, señala que el encaje entre el planeamiento territorial y municipal es la clave de todo el sistema y que si no se articula correctamente puede suceder, como afirma Greenpeace en sus informes, que “a pesar de que se elaboren multitud de leyes, planes y directrices de ordenación del litoral, estas normas, por el hecho de carecer de despliegues normativos que permitan aplicarlas, se conviertan en letra muerta”.

planeamiento municipal para ser aplicadas, puesto que entran en vigor el día siguiente de su publicación.

En segundo lugar, la estructura de los planes de ordenación del litoral también guarda semejanzas con los instrumentos de ordenación del territorio. Y es que, aunque todos los instrumentos de ordenación del litoral siguen una disposición diferente, todos se componen de una serie de documentos como la memoria, la normativa, los planos de ordenación/zonificación, los programas de actuaciones para la aplicación del plan y la memoria ambiental, entre otros.

Por último, debemos indicar que el contenido de los planes de ordenación del litoral difiere, con carácter general, de los instrumentos de ordenación del territorio. En el caso de los primeros, se trata de instrumentos más concretos que, en muchos casos, desarrollan directrices de los instrumentos de ordenación del territorio generales. Además, son planes más detallados y precisos porque se refieren solo a una parte del territorio, el litoral.

Ejemplo de esta concreción de los planes de ordenación del litoral es que, la regla general es que los instrumentos de ordenación del territorio empleen escalas superiores a 1:25.000, sin embargo, los planes de ordenación del litoral autonómicos utilizan escalas inferiores a la señalada. En el caso de los planos de ordenación de los instrumentos de ordenación del litoral el grado de precisión de los mismos varía de uno a otro, aunque, la norma general es que se utilice una escala 1:20.000 pero en otros instrumentos se usa una escala 1:10.000 y, excepcionalmente, una escala 1:5.000.

La importancia de la escala utilizada por los planes de ordenación recae en el hecho de que cuanto menor es la escala de trabajo, mayor es el grado de precisión. Así, podemos señalar que los instrumentos de ordenación del litoral tienen un nivel de detalle más elevado en relación a otros planes de ordenación del territorio autonómicos. Esto demuestra que los planes de ordenación del litoral autonómicos llevan a cabo una regulación pormenorizada de los usos que pueden realizarse en estos espacios y, para ello, toman como ámbito el de los municipios costeros.

4. NUEVO CONTENIDO DE LA ORDENACIÓN DEL LITORAL

Como ya hemos adelantado, a raíz de la aprobación de la LPOL, de la LOGIL y de la LPOCV, y de las sentencias del Tribunal Constitucional 18/2022, de 8 de octubre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LPOL y 68/2024, de 23 de abril que resuelve el recurso de

inconstitucionalidad interpuesto contra la LOGIL, podemos hablar de un cambio en lo que respecta a la ordenación del litoral tal y como se ha entendido tradicionalmente.

Ya advertíamos que la ordenación del litoral es una competencia que, aunque ligada a la ordenación del territorio, tiene una naturaleza diferente. Pese a ello, lo cierto es que los instrumentos de ordenación del litoral aprobados hasta la fecha son, casi en su totalidad, una especie “sui generis” de instrumentos de ordenación del territorio con las limitaciones que esto supone. Este hecho ha llevado a parte de la doctrina a reclamar un tratamiento individualizado que dote de autonomía propia a la competencia de ordenación del litoral.

Así, y con la aprobación de las primeras leyes de ordenación del litoral y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación a la competencia de ordenación del litoral, se ha conseguido individualizar esta competencia y dotarla de un mayor contenido y extensión respecto a lo que hasta entonces conocíamos como competencia de ordenación del litoral. Concretamente, en las páginas siguientes, nos detendremos en los principales cambios que han supuesto los recientes acontecimientos mencionados y las repercusiones que ha tenido en la materia objeto de estudio.

4.1. EXTENSIÓN DEL ESPACIO LITORAL

Como ya señalamos, el ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral vigentes coincide, con carácter general, con los suelos no urbanizables de los municipios costeros -incluida la zona marítimo-terrestre en algunos casos- o, en su defecto, de los que se integran en la zona de influencia establecida en la LC. De esta forma los instrumentos de ordenación del litoral autonómicos se limitan al espacio terrestre colindante con el dominio público marítimo-terrestre.

La LPOL y la LOGIL han superado este concepto rígido de litoral y han ampliado la extensión del mismo.

Por un lado, la LPOL dispone que las disposiciones de la ley se aplican a los bienes de dominio público y ecosistemas marítimo-terrestres del litoral de Cataluña. Además, amplía la zona de influencia -fijada en la LC en quinientos metros- a una franja mínima mil metros, aplicada en proyección horizontal tierra adentro, desde el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, en la totalidad del litoral de Cataluña, franja que puede ser ampliada pero nunca reducida por el Plan de protección y ordenación del litoral.

De esta forma, la LPOL amplía el ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral respecto a los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero por cuanto integrará también dominio público e incluirá más espacios dentro de la zona de influencia. En cuanto al Plan de protección y ordenación del litoral, no sabemos cuál será su ámbito de aplicación definitivo puesto que todavía no se ha aprobado, pero aun así sabemos, por el ámbito de aplicación que le asigna la LPOL y por la información ofrecida en la página web de participación para la elaboración de este plan, que supone una extensión del litoral²¹. En primer lugar, porque se extiende a zonas del dominio público marítimo-terrestre -espacios que no se integraban en los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero. Y, en segundo lugar, porque amplía la zona de influencia y alcanza no solo a los 76 municipios afectados por la LC, sino a trece más, porque la zona de influencia va más allá.

En lo que respecta a los planes de uso del litoral y de las playas, la extensión del litoral objeto de ordenación respecto a la regulación es más que evidente ya que son un instrumento de desarrollo del Plan de protección y ordenación del litoral y, como consecuencia, incluyen parte de los mismos espacios. En este sentido, la propia LPOL señala que estos planes tienen por objeto ordenar las ocupaciones para los servicios de temporada y las actividades que se planifique situar en ellos, en el dominio público marítimo-terrestre y en los terrenos de titularidad pública situados en su zona de servidumbre de protección que incluya el plan.

Por otro lado, la LOGIL define por vez primera el litoral de Galicia como una franja de anchura variable a ambos lados de la orilla del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar. Esta franja incluye espacios terrestres y marítimos porque se extiende hacia el interior hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales protegidos que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial.

De esta forma, la LOGIL también amplía la extensión del litoral objeto de ordenación respecto a otros instrumentos autonómicos y respecto a su propio plan de ordenación. Y es que, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia solo afecta a los espacios terrestres y ahora los nuevos instrumentos abarcarán espacios terrestres y marítimos. En concreto, se regulan dos planes de

²¹ Este plan se encuentra en fase de tramitación y aprobación. Durante 2022, se realizaron los trabajos de base y en 2023 se aprobó el [Acuerdo GOV/188/2023, de 12 de septiembre, por el que se crea el Programa temporal para la elaboración y tramitación del Plan de protección y ordenación del litoral](#) (Fecha de última consulta 01/09/2025).

ordenación del litoral: para los espacios terrestres y marítimo-terrestres, el Plan de ordenación costera, y para los espacios marinos, el plan de ordenación marina.

Como vemos, la LOGIL prevé un instrumento específico para la ordenación de los espacios marinos del litoral que es el Plan de ordenación marino. Este instrumento ordenará las actividades humanas que se desarrollan sobre el medio marino en el marco de la estrategia de economía azul. Actualmente, no se ha aprobado el plan de ordenación marino de Galicia por lo que no sabemos que espacios marítimos incluirá y cómo afectarán sus disposiciones, pero, aun así, la LOGIL ha querido adelantar el ámbito de aplicación del mismo al señalar que el plan ordenará las aguas del litoral de Galicia, sin perjuicio de las competencias de ordenación del espacio marítimo que corresponden al Estado. Es decir, en principio, el ámbito de aplicación del plan de ordenación marino de Galicia incluirá las aguas del litoral de Galicia, que no están definidas en ningún lado, pero entendemos que se identifican con las aguas costeras definidas en el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia. Este artículo señala que las aguas costeras son las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.

Aun así, debemos advertir que, a diferencia de otros instrumentos de ordenación del litoral autonómicos, el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia también incluye en su ámbito de aplicación la zona marítimo-terrestre a pesar de que no lo dice expresamente, por lo que en este aspecto la novedad es menor.

En contraposición a los nuevos instrumentos de ordenación del litoral catalán y gallego, la LPOCV –y los planes de ordenación del litoral que crea- no prevén un ámbito de aplicación tan extenso como el señalado. Concretamente, el artículo 2 de la LPOCV señala que “a los efectos de la presente ley, el litoral valenciano abarca la franja de anchura variable, que abarca desde la primera línea de tierra no bañada por el mar y oscilará entre 500 y 2000 metros, medidos en proyección horizontal”, aunque aclara que, con carácter general, “su anchura, será de 500 metros, salvo cuando exista una clara continuidad con terrenos situados más allá de dicha franja, donde así mismo se aprecie la interacción entre las actividades humanas y el mar”. De esta forma, la LPOCV sí tiene la intención de extender el espacio terrestre, pero ni hace referencia al dominio público marítimo-terrestre ni, mucho menos, a ningún espacio marítimo –ni siquiera las aguas interiores-, lo que supone un ámbito de aplicación menor que los instrumentos de ordenación del litoral catalanes y gallegos.

Aun así, estamos pendientes a lo que establezca el plan de ordenación costera de la Comunidad Valenciana –que será el instrumento básico de ordenación-, ya que, como señala la LPOCV, será este plan el que delimitará la anchura de la zona litoral, conforme a lo indicado en el artículo 2 de la LPOCV. Cuando se apruebe sabremos el ámbito de aplicación real de este plan y si, efectivamente, se amplía o no el mismo en relación con el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral

Por tanto, podemos decir que, con las nuevas leyes, se produce una extensión del litoral a objeto de ordenación en tres ámbitos: terrestre, dominio público marítimo-terrestre y marítimo.

En primer lugar, los nuevos planes de ordenación del litoral van a ampliar su ámbito de actuación a espacios terrestres no incluidos en los ya aprobados instrumentos de ordenación del litoral. Un ejemplo claro es el caso de que el Plan de protección y ordenación del litoral de Cataluña va a incluir en su ámbito de aplicación terrenos más allá de lo que se identifica como zona de influencia de la LC. Aunque no sabemos cuál será la extensión final lo que sí conocemos es que incluirá como mínimo mil metros contados desde la línea de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, pero esta franja puede ser ampliada pero nunca reducida por el Plan de protección y ordenación del litoral.

En el caso del plan de ordenación costera de la Comunidad Valenciana debemos decir que la ampliación del espacio objeto de ordenación respecto al plan anterior -este es el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana- no es real. El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana distingue entre tres tipos de ámbitos: el estricto, que comprende los suelos rurales situados en la franja de quinientos metros de amplitud; el ampliado, que comprende los suelos situados en la franja entre los quinientos metros y los mil metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar; y el de conexión, que abarca los suelos situados en la franja entre los mil metros y los dos mil metros de amplitud, medidos en proyección horizontal tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. De esta forma, este instrumento de ordenación del litoral de la Comunidad Valenciana se podía extender hasta los 2000 metros, justo la distancia que prevé el artículo 2 de la LPOCV para los planes de ordenación del litoral valenciano. Por tanto, la nueva LPOCV no supone una extensión real del ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral.

Respecto a si van a abarcar suelos no urbanizables o no, no podemos pronunciarnos porque aún no se han aprobado los instrumentos definitivos. En caso de que abarquen todo tipo de suelo supondrá un avance respecto a los

planes ya aprobados puesto que éstos solo incluían suelos no urbanizables²². De todas formas, consideramos difícil que los nuevos instrumentos de ordenación del litoral incluyan también los suelos urbanos.

En segundo lugar, los nuevos instrumentos de ordenación del litoral suponen una extensión de este espacio porque incluyen el dominio público marítimo-terrestre. En este aspecto debemos advertir que la condición demanial de algunos de los espacios que los instrumentos de ordenación del litoral pretenden ordenar no desvirtúa el bloque de la constitucionalidad. Y es que, como señala el Tribunal Constitucional, *“la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución [...] para delimitar competencias [...] el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de competencias de los diversos entes públicos que las ostentan”* (STC 77/1984, de 3 de julio (FJ 3º).

Además, aunque es cierto que la titularidad del demanio implica ciertas facultades para el Estado como ya advertimos, esas facultades *“solo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas”* (STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 4ºA).

Así también lo ha señalado con rotundidad el Tribunal Constitucional en la sentencia 68/2024, de 23 de abril al analizar la definición del litoral que hace el artículo 1 de la LOGIL. De esta forma ha señalado que es un hecho incuestionable que el dominio público marítimo-terrestre se integra o forma parte del litoral y que ello no altera el sistema de distribución competencial ni se aleja del sentido en el que el término litoral es comúnmente utilizado (FJ 7º b).

En tercer lugar, el nuevo ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral supone, indudablemente, que van a incluir también espacios marítimos y, en concreto, el mar territorial que era un espacio que no

²² Aun así, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana sí que abría la posibilidad de que el mismo pudiera aplicarse también a otros suelos no urbanizables. Y es que, las disposiciones de este instrumento de ordenación autonómico, aunque en su gran totalidad se centran en proteger los suelos no urbanizados del litoral valenciano, prevén la categoría denominada “corredores ecológicos y funcionales” que se refiere a aquellos suelos que, con independencia de su clasificación urbanística, deberán ser concretados y ordenados por el planeamiento territorial y urbanístico para garantizar la conectividad ecológica y funcional de los suelos no urbanizables de protección litoral y no urbanizables de refuerzo del litoral con el interior del territorio.

se integra dentro de los instrumentos de ordenación del litoral autonómicos aprobados. Este hecho puede suponer un problema para la adecuada articulación de las competencias estatales en el espacio marítimo, sin embargo, es posible una conciliación siempre que se respete el núcleo esencial de cada competencia.

En este punto es importante tener en cuenta, tal y como ya hemos mencionado, que la jurisprudencia constitucional admite la posibilidad de ejercer competencias sobre el mar territorial siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario, o cuando, a falta de este, ello derive de la naturaleza de la competencia que resulta del bloque de la constitucionalidad. En el caso de los instrumentos de ordenación del litoral catalanes y, principalmente de los planes de uso del litoral y de las playas, es imprescindible que se tenga la actividad en el mar y la interacción entre el mar y la tierra, como una obligación que, en palabras de Aguirre I Font (2021: p.47), *“deriva de la exigencia de que esta planificación garantice de ese modo “el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo” -en palabras del propio TC, en la STC 149/1991-.”*

En el caso de Galicia, la LOGIL es clara respecto al acatamiento del bloque de la constitucionalidad al señalar que, aunque el ámbito de aplicación se extienda a las aguas interiores y al mar territorial, *“las disposiciones sobre el mar territorial se entenderán referidas exclusivamente a actuaciones que se deriven del ejercicio legítimo de las competencias que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene reconocidas en el Estatuto de autonomía explícitamente en ese medio o a las que han de realizarse en el mar por la naturaleza de la competencia, tal y como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad, sin perjuicio de las competencias en materia de costas, protección y ordenación del espacio marítimo o cualquier otra que corresponda al Estado”*.

En todo caso, el Tribunal Constitucional, al analizar la constitucionalidad de la LOGIL no ha declarado inconstitucional la regulación de la LOGIL respecto a la existencia de un plan de ordenación para los espacios marítimos ni a la extensión del ámbito de aplicación de los instrumentos de ordenación del litoral a espacios marítimos. Concretamente la sentencia rechaza que la regulación de los instrumentos de ordenación del litoral y de los concretos usos que podían realizarse en el mismo, sean contrarios a las disposiciones de la legislación estatal aprobada en virtud de la facultad del Estado de preservar el dominio público marítimo terrestre ex artículo 132 de la CE. Y sustenta la desestimación en varios argumentos: en primer lugar, en que los preceptos impugnados en abstracto no contravienen la normativa estatal y que la LOGIL salvaguarda el cumplimiento de las exigencias establecidas en la legislación estatal de costas; y, en segundo lugar, en que permanecen incólumes las facultades estatales, como titular del dominio público marítimo-terrestre, si en el caso concreto, la

autorización o el concreto plan aprobado incumpliera la legislación en materia de costas.

Por todo ello, las nuevas leyes de ordenación del litoral implican una extensión del litoral objeto de ordenación. Esta ampliación se debe, como señalan las exposiciones de motivos de ambas leyes, a que la tradicional concepción del litoral que se ha manejado hasta ahora, contradice el espíritu y el texto de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE), y el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, adoptado en el marco del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona), que promueven justamente la adopción de un planeamiento estratégico basado en la gestión integrada, con el apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes a escala estatal, regional y local. Con la aprobación de estas leyes se pretende dar un paso más y ordenar y gestionar el litoral desde un enfoque ecosistémico e integrado, que garantice un desarrollo sostenible.

En contraposición a los planes de ordenación del litoral catalanes y gallegos, la LPOCV no hace mención alguna ni al mar territorial ni a las aguas interiores, ni las incluye dentro de su ámbito de aplicación en el artículo 2 por lo que, a la espera de que se apruebe, creemos que no se incluirán espacios marítimos como tampoco lo hacía el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral.

4.2. LA ¿REDEFINICIÓN? DE LA COMPETENCIA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

Tal y como comentamos en su momento, la ordenación del litoral se encuentra vinculada a la ordenación del territorio y, por ello, el contenido de ambas competencias está relacionado. Pese a ello, los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Canarias, sirviéndose de la técnica de blindaje competencial, han precisado que la competencia de ordenación del litoral incluye la planificación del espacio litoral y de las playas, la gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, la regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre y la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación.

Pese a ello advertimos que de las anteriores funciones no todas son ordenación del litoral *strictu sensu* sino que solo la planificación del espacio litoral y de las

playas se encuadra dentro de esta competencia ligada a la ordenación del territorio y encaminada a la planificación de los usos del suelo.

A pesar de lo expuesto, lo cierto es que la sentencia del Tribunal Constitucional 18/2022 de 18 de octubre, la aprobación de la LOGIL, y la sentencia del Tribunal Constitucional 68/2024, de 23 de abril que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra esta ley, han redefinido el contenido de la ordenación del litoral²³.

En primer lugar, la sentencia 31/2010 de 28 de junio (FJ 92º) al resolver el recurso de inconstitucional presentado frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña y, particularmente, al analizar la constitucionalidad del artículo 149.3 que se refiere a la competencia de ordenación del litoral que integra, entre otras, la competencia de gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, inicia un cambio de criterio en torno al contenido de esta competencia. Así, y aunque el Alto Tribunal no dice expresamente que la competencia sobre la *“gestión del dominio público marítimo-terrestre”* forme parte de la ordenación del litoral sí señala que *“dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas [...], la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que [...], aquélla no resulta vulnerada”* (FJ 92º). Aun así, el Tribunal Constitucional identifica la *“gestión del dominio público marítimo-terrestre”* como una competencia ejecutiva lo que hace que debamos diferenciarlo de la ordenación del litoral que es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, Cataluña afianza la competencia de ordenación del litoral y las competencias ejecutivas relacionadas con ésta en su Estatuto de Autonomía con la aprobación de la LPOL. De esta forma, y aunque en ningún momento el legislador dice expresamente en la norma que la ordenación del litoral incluye la gestión de los títulos, reserva el título IV para establecer el régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre. En el primero de los capítulos se establecen los criterios de clasificación de los tramos de playas y su régimen de ocupación, que el Plan de protección y ordenación del litoral deberá determinar. Por su parte, el capítulo segundo regula las autorizaciones, y, entre las novedades, destaca el hecho de que los ayuntamientos pasan a ser competentes para el otorgamiento de las autorizaciones que se hayan previsto en sus planes de uso del litoral y de las playas y que se extienden más allá del período de la temporada.

²³ En el mismo sentido VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Adrián Agustín. [La Ley de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia en el régimen constitucional de atribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas](#). *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 66, 2023, pp. 272 (Fecha de último acceso 20-10-2025).

Por otro lado, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 18/2022 de 8 de febrero, intenta aclarar el contenido de la ordenación del litoral pero, en nuestra opinión, sigue sin ser claro en su pronunciamiento. Y es que aunque dice que según se desprende del tenor literal del artículo 149.3 y de la sentencia 31/2010 de 28 de junio, la competencia sobre la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral, inmediatamente después afirma que la competencia sobre ordenación del litoral se corresponde materialmente con la competencia sobre ordenación del territorio, aunque proyectada sobre la específica franja de terreno que es el litoral y, a su vez, menciona algunas sentencias en las que identifica el objeto de la ordenación del territorio como *“la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial”* (FJ 2º).

De esta forma, en nuestra opinión, el Tribunal Constitucional en el FJ 2º de la STC 18/2022 de 8 de febrero, intenta salir del paso y no aclara tajantemente el contenido de esta competencia autonómica. Y es que no puede decir que la gestión del dominio público marítimo-terrestre forma parte de la ordenación del litoral -cuando, además, la primera es una competencia ejecutiva y la segunda exclusiva- y, justo después, decir que la ordenación del litoral forma parte de la ordenación del territorio porque esta competencia tiene como objetivo la delimitación de los usos del suelo y no la gestión del dominio público.

Aun así, la LOGIL ha dado un nuevo impulso a este debate en torno a la competencia de ordenación del litoral. En este caso, la propia ley señala que la ordenación y gestión integrada del litoral comprende, entre otros, el otorgamiento y gestión, cuando proceda, de los títulos habilitantes para la utilización del litoral (artículo 1.2.d) y que corresponde a la consejería con competencias en materia de ordenación del territorio, entre otras funciones, el otorgamiento de los títulos de intervención o la emisión de informes equivalentes, para la utilización de los espacios terrestres del dominio público marítimo-terrestre, cuando corresponda en virtud de lo previsto la norma (artículo 11.4.g). Estas afirmaciones, entre otras, conllevaron que se presentara un recurso de inconstitucionalidad el 11 de octubre de 2023 por el Presidente del Gobierno contra la LOGIL.

Fruto del análisis de constitucionalidad de la LOGIL, el Tribunal Constitucional en su sentencia 68/2024, de 23 de abril aclaró definitivamente que la *“gestión del dominio público marítimo-terrestre”* se integra dentro de la competencia de ordenación del litoral. Así señala que *“es evidente que cuando en el art. 149.3 b) EAC se indica que la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, “incluye en todo caso”, refiriéndose a la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, así como el otorgamiento de autorizaciones y concesiones, es expresiva de que el título*

de ordenación del litoral comprende y abarca la gestión de los títulos, sin que dicha gestión se configure como un título competencial autónomo y desconectado de la ordenación del litoral para la doctrina constitucional” (FJ 10º a)²⁴.

Aun así, el Tribunal Constitucional llega incluso más lejos al afirmar que este posicionamiento constitucional es proyectable a las Comunidades Autónomas que tengan reconocida la competencia de ordenación del litoral en sus estatutos de autonomía. Es decir, el Alto Tribunal descarta que cualquier Comunidad Autónoma deba modificar su Estatuto de Autonomía para otorgar autorizaciones de utilización y ocupación del demanio al entender incluida dicha función ejecutiva en la competencia exclusiva sobre ordenación del litoral.

Antes de esta última sentencia del Tribunal Constitucional, el Consejo Consultivo de Galicia en su Dictamen 227/2022 de 20 de julio, en el que emite un informe para resolver a la cuestión de *“si es posible entender, sin necesidad de modificación del Estatuto de autonomía de Galicia, que la competencia autonómica de ordenación del litoral comprende la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre”*, habla de una *“matización”* de las reglas de reparto competencial sentadas por el Tribunal Constitucional.

Para dar respuesta a la cuestión planteada el Consejo Consultivo afirma que la gestión del dominio público marítimo-terrestre forma parte de la competencia de ordenación del litoral. Así, y para razonar que no se produce una vulneración de las competencias estatales, señala que las funciones ejecutivas de la gestión del dominio público marítimo-terrestre *“no forman parte de las facultades del Estado derivadas de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre ni de la competencia estatal del artículo 149.1.23ª de la CE”*, y eso *“porque las competencias autonómicas propias no pueden extenderse a ámbitos de competencia estatal del artículo 149.1 de la CE (al constituir el límite infranqueable de la asunción competencial ex artículo 149.3 de la CE, primer inciso) de igual forma que “el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede (...) reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre” (STC 46/2007, de 1 de marzo)”*.

El razonamiento anterior lleva al Consejo Consultivo de Galicia a decir que *“aunque las funciones ejecutivas referidas a la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre no se encuentren recogidas de manera explícita ni en la Constitución*

²⁴ Esta sentencia merece, a juicio de VALENCIA MARTÍN, Germán. [Una decisión sorprendente: la competencia autonómica generalizada para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre \(STC 68/2024\)](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 159, 2025 (Fecha de último acceso 20-10-2025), ser objeto de crítica, porque no representa un modelo ejemplar de argumentación, ya que no intenta persuadirnos de la existencia de una “evolución” de la doctrina anterior, que haría lógica y razonable la conclusión.

ni en el Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma gallega, sí es perfectamente deducible su inclusión en la competencia de ordenación del litoral [...] por la generalidad con la que el artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia se pronuncia, por la exclusividad competencial que proclama y la falta de mayores especificaciones o limitaciones expresas, por la descripción que del contenido funcional de las competencias exclusivas asumidas por la Comunidad Autónoma de Galicia se hace en el artículo 37.2 de dicho Estatuto (de manera acorde, como vimos, con la doctrina del Tribunal Constitucional), así como por ser una interpretación posible del bloque de constitucionalidad, ya admitida expresamente en las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 13 de octubre, y también acorde con la doctrina actual del Tribunal Constitucional derivada de las SSTC 31/2010, de 28 de junio, y 18/2022, de 8 de febrero”. Y concluye el órgano consultivo afirmando que “se deduce que la competencia asumida por la Comunidad Autónoma gallega sobre la “ordenación del territorio y del litoral” comprende todas las facultades o funciones que naturalmente son desarrolladas en relación con tal materia, incluidas las facultades sobre la “gestión” de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo terrestre, comprensibles de las funciones ejecutivas de otorgamiento (y, consiguientemente, también las relativas a la prórroga, modificación y extinción) de las autorizaciones y concesiones previstas en la normativa de costas para la utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre del litoral gallego no adscrito” y que “tales funciones ejecutivas sobre la “gestión” de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo terrestre corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia como competencia propia, no formando parte de las facultades del Estado derivadas de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre ni de la competencia estatal sobre protección del medio ambiente, sin que tampoco las retenga el Estado en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE”.

Por todo ello, y principalmente desde la aprobación de la LOGIL y del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en torno a su constitucionalidad, podemos hablar de un cambio en el contenido de la ordenación del litoral tal y como se ha entendido tradicionalmente. A partir de ahora, el Tribunal Constitucional no deja dudas de que la “gestión del dominio público marítimo-terrestre” forma parte de la competencia de ordenación del litoral.

Fruto de este cambio, la LPOCV, ha precisado en el artículo 1.2.c) que la protección y la ordenación y gestión integrada del litoral comprende, entre otras, el otorgamiento y la gestión, cuando proceda, de los títulos habilitantes para la utilización del litoral. De esta forma, la LPOCV incluye dentro de la competencia de ordenación del litoral la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre sin necesidad de modificar el Estatuto de la Comunidad Valenciana, como lo hizo la LOGIL y, posteriormente, ratificó el Tribunal Constitucional.

Independientemente de la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre quedan otras funciones que los Estatutos de

Autonomía catalán, andaluz y canario han incluido dentro de la ordenación del litoral como es la regulación y gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre y la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación. Sobre estas concretas funciones no se ha pronunciado expresamente el Tribunal Constitucional, por lo que no podemos decir si las considera parte de la competencia de ordenación del litoral. Aun así, entendemos que si se admite que las Comunidades Autónomas tengan competencia sobre la gestión del dominio público marítimo-terrestre, y esta forma parte de la competencia de ordenación del litoral, es lógico que esta competencia también incluya su régimen económico²⁵. En este sentido, la LPOL dedica el Título V al Régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre, que establece sus propios cánones, tasas y precios públicos, sin perjuicio de los cánones y los pagos que sean exigibles por otras Administraciones.

Distinto puede ser el caso de la función de la ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación. En este caso, esta función no se encuentra ligada a ninguna otra función que se encuadre dentro de la genérica competencia de ordenación del litoral. Aun así, la LPOL sí que señala expresamente que es competencia de la Generalidad la gestión y ejecución de las obras y las actuaciones en el litoral que no sean de interés general y la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general situadas en el litoral (artículo 29 apartados i) y j). La LOGIL, por su parte, aclara en su Disposición adicional décima que lo establecido en la ley se entenderá sin perjuicio de lo estipulado en su legislación específica para las obras y actuaciones de interés general del Estado, que se regirán por la norma estatal sectorial que resulte de aplicación en cada caso.

Dicho esto, podríamos concluir que, las nuevas leyes de ordenación del litoral y, especialmente los nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional acerca de las mismas, redefinen el contenido de la ordenación del litoral y lo amplían en relación con el contenido tradicional que se le ha dado y que ha estado vinculado a la ordenación del territorio²⁶. Es más, tras los últimos

²⁵ En el mismo sentido EGUINO DE SAN ROMÁN, Román. La Ley de Costas y las (nuevas) competencias autonómicas de gestión del dominio público marítimo-terrestre estatal. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 67. 2024.

²⁶ Como dice PONS CÁNOVAS, Ferran. El cambio de paradigma en la capacidad autonómica de regular la utilización y protección del litoral derivado de la STC 68/2024. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 242, 2025, el nuevo paradigma que se desprende de la sentencia transformará tanto el marco normativo autonómico de la utilización del litoral respectivo como su gestión.

pronunciamientos del Alto Tribunal, todas las Comunidades Autónomas con competencia en ordenación del litoral, hayan introducido o no en sus Estatutos una mención a las distintas funciones mencionadas, como la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, tienen la competencia sobre estas y la tienen desde que asumieron la competencia sobre ordenación del litoral porque, como ha señalado el Tribunal Constitucional, la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre forma parte de la competencia de ordenación del litoral.

El problema en este caso será determinar hasta donde alcanzan dichas funciones que forman parte de la ordenación del litoral. En este punto tienen un papel trascendental los reales decretos de transferencia de competencias ya que pueden dar una pauta del alcance de esta competencia. Aun así, debe tenerse en cuenta que, según es doctrina constitucional consolidada, los reales decretos de traspasos no atribuyen competencias, sino que transfieren medios humanos y/o materiales para el ejercicio de competencias dispuestas por la CE y/o los estatutos de autonomía²⁷.

De esta forma, y tomando como base los Reales Decretos sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Canarias, Islas Baleares, País Vasco y Galicia en materia de ordenación y gestión del litoral, podemos determinar el alcance de las siguientes competencias asumidas por dichas Comunidades Autónomas²⁸:

²⁷ Así también lo afirma EGUINO DE SAN ROMÁN, Román. [La gestión del dominio público marítimo-terrestre tras las SSTC 31/2010 y 18/2022](#). *Revista de Administración Pública*, núm. 222, 2023, pp. 181-208 (Fecha de último acceso 20-10-2025), citando las sentencias del Tribunal Constitucional 25/1983, SSTC 87/1983, 88/1983, 77/1984 y 125/1984.

²⁸ Nos referimos al Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral, al Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral, al Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, al Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral, al Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de ordenación y gestión del litoral, al Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación y gestión del litoral y al Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación y gestión del litoral.

a) Gestión de los títulos de ocupación de uso del dominio público marítimo-terrestre

En primer lugar, las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Canarias, Islas Baleares, País Vasco y Galicia son competentes para gestionar y otorgar las autorizaciones de uso de temporada, las autorizaciones de actividades en las que concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad, las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles, y las autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, a la vez que se encuentran legitimadas para llevar a cabo su vigilancia y aplicar el régimen sancionador, en el caso de que fuera necesario.

En el caso de las concesiones, las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Canarias, Islas Baleares, País Vasco y Galicia son competentes para gestionar las concesiones requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del mismo exigidas para las explotaciones de acuicultura, las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año, las amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos, las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables, e igualmente, las que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquéllas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos, etc., que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo. Asimismo, las citadas Comunidades Autónomas disponen de la competencia para la vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales, la gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y la emisión del informe previo al rescate de las concesiones demaniales cuando, por razones de interés general, sea competencia de la Administración General del Estado el ejercicio de esta función.

En tercer lugar, las Comunidades Autónomas asumen también la competencia sobre las concesiones de obras fijas en el mar.

b) Régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre

Los Reales decretos de transferencia señalan que la Administración General del Estado se reserva las funciones de fijar el importe de los cánones por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y de ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer otros cánones por explotación de actividad. Asimismo, añaden que el Estado recaudará el importe de los cánones para la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre y las Comunidades Autónomas recaudarán el canon para la explotación de la actividad, sin perjuicio de que ambas partes acuerden mecanismos para facilitar esta gestión a los usuarios.

La anterior precisión en relación a la competencia que tienen el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto a la regulación y gestión del régimen económico-financiero es acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que señala que es al legislador estatal a quien corresponde establecer el canon demanial por cuanto es el Estado quien ostenta la titularidad del dominio público por cuya utilización se exige el canon²⁹. Así, tras la reforma de los Estatutos de Autonomía y la aprobación de los Reales Decretos de transferencia, el Estado sigue siendo la Administración competente para fijar el importe de los cánones por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y de ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del mismo, así como para recaudar el importe de dichos cánones. Las Comunidades Autónomas, por su parte, podrán establecer y recaudar otros cánones por explotación de actividad.

En cuanto a la recaudación del canon se establece una diferencia entre Cataluña y el resto de las Comunidades Autónomas puesto que la primera recauda el canon para la explotación de la actividad en lo que respecta a las concesiones, mientras que en Andalucía, Islas Baleares, Canarias, País Vasco y Galicia la determinación y la recaudación del canon se mantienen en manos del Estado.

c) Ejecución de obras y actuaciones cuando no sean de interés general y la participación en la planificación y programación de las que sí obtengan tal catalogación

²⁹ SSTC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 28º) y 149/1991, de 4 de julio (FJ 5º A).

Atendiendo a esta distinción interpretativa las Comunidades Autónomas asumen dos tipos de competencias en función de la catalogación de la obra en concreto.

En primer lugar, cuando las obras y actuaciones en cuestión que se desarrollen en el litoral no hayan sido declaradas como de “*interés general*”, las Comunidades Autónomas dispondrán de la competencia exclusiva para la planificación, elaboración y aprobación de proyectos, así como para la gestión y ejecución de las mismas. En contraposición, en el caso de las Islas Baleares la competencia para la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general es ejecutiva y no exclusiva *ex* artículo 32.17 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

En segundo lugar, en el caso de que las obras sí hayan sido catalogadas de interés general, las Comunidades Autónomas no ostentan una competencia exclusiva sobre las mismas, pero sí que disponen de varias funciones que le permiten participar en su proceso de planificación. Por un lado, participan en la planificación y programación de las mismas a través de la emisión de un informe previo al pliego que sirva de base para la redacción de los proyectos correspondientes a obras de interés general. Por otro lado, las Comunidades Autónomas también tienen la facultad de intervenir en la consideración de una obra como de interés general, mediante la emisión de un informe previo. Lo mismo ocurrirá en el caso de que se trate de obras públicas de su titularidad.

La articulación de esta participación se llevará a cabo a través de los órganos y procedimientos multilaterales a los que se remiten los citados preceptos estatutarios. Los cuales podemos entender que se tratan de las Conferencias Sectoriales que se encuentran reguladas en los artículos 147 a 151 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo LRJSP).

4.3. INSTRUMENTOS MÁS COMPLETOS DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

Como hemos señalado, hasta ahora la ordenación del litoral de las Comunidades Autónomas se ha articulado de modo sectorial y se ha desarrollado, principalmente, a través de instrumentos de ordenación del territorio con incidencia en el litoral. De esta forma, una de las grandes asignaturas pendientes que ha tenido la ordenación del litoral es la existencia de instrumentos específicos de planificación del espacio litoral.

Ante esta realidad, la LPOL, la LOGIL y la LPOCV introducen nuevos instrumentos de ordenación del litoral que persiguen una planificación integral del conjunto de este espacio de acuerdo con la Recomendación 2002/413/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras de Europa.

Por un lado, la LPOL introduce dos instrumentos de ordenación y gestión del litoral: el Plan de protección y ordenación del litoral y los planes de uso del litoral y de las playas. La Ley define el Plan de protección y ordenación del litoral como el instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral catalán, y configura los planes de uso del litoral y de las playas como un instrumento para ordenar, en el ámbito municipal, los servicios de temporada y determinadas actividades que se planifique situar a lo largo del año en el dominio público marítimo-terrestre y en los terrenos de titularidad pública que incluya situados en su zona de servidumbre de protección.

En ambos casos, se trata de instrumentos más completos respecto a los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero catalán no solo por su ámbito de aplicación más extenso, sino por su contenido. Así, entre las prescripciones normativas del Plan de protección y ordenación del litoral destacan las que permitirán la clasificación y la categorización de tramos de playas y la determinación de los umbrales de su capacidad de carga, la definición de los límites máximos de ocupación, y el establecimiento de normas, directrices o recomendaciones para el uso de estos espacios en términos de seguridad. Asimismo, también prevé la incorporación de medidas de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático.

Por otra parte, los planes de uso del litoral y de las playas completan lo previsto en el Plan de protección y ordenación del litoral y, entre otros objetivos, determinará las actividades susceptibles de ser autorizadas en la playa por el ayuntamiento como consecuencia de fiestas de relevancia local, eventos deportivos, culturales, de interés general con repercusión turística u otras ocupaciones mediante instalaciones desmontables, concretará las actividades y las instalaciones que pueden llevarse a cabo en el paseo marítimo, determinará las playas que deben disponer de lugares de baño accesibles y el número mínimo de puntos que corresponden a cada una de ellas y prohibirá las actividades privadas molestas e incompatibles con los valores medioambientales en las playas situadas en los espacios protegidos del litoral.

En lo que respecta al contenido estrictamente urbanístico de estos planes debemos decir que, aunque el Plan de protección y ordenación del litoral tiene la naturaleza jurídica propia de los planes directores urbanísticos y le son de

aplicación las disposiciones de la legislación urbanística aplicables a estos planes urbanísticos, no sabemos si en el mismo se llevará a cabo una clasificación del suelo del litoral o se remitirá a lo establecido en los Planes directores urbanísticos del sistema costero.

Por otro lado, la LOGIL también articula un sistema de instrumentos de ordenación del litoral más completo que el Plan de ordenación del litoral de Galicia no solo porque incluye un ámbito de extensión superior a este sino por el contenido mucho más completo que presenta. Así, introduce varios instrumentos que persiguen la gestión integrada del todo el litoral gallego. En primer lugar, toma como punto de partida la puesta en valor de la economía azul, mediante la estrategia de economía azul de Galicia. Junto a esta, las directrices de ordenación del litoral se configuran como el elemento básico de la planificación del litoral, ofreciendo una visión global de la ordenación, la cual servirá de referencia para formular los demás instrumentos.

Como pieza central del sistema de instrumentos de ordenación del litoral gallego, se regulan dos planes de ordenación del litoral: para los espacios terrestres y marítimo-terrestres, el Plan de ordenación costera, y para los espacios marinos, el plan de ordenación marina. El primero es el instrumento básico de ordenación de los espacios terrestre e intermareal del litoral de Galicia, que pretende dotar al litoral de un marco normativo estable que lo proteja de forma efectiva y lo provea de un conjunto de principios, criterios y normas que garanticen una ordenación basada en criterios de sostenibilidad y la conservación, protección y puesta en valor de estos espacios del litoral.

De acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional cuarta de la LOGIL, el Plan de ordenación del litoral de Galicia pasará a denominarse “*Plan de ordenación costera de Galicia*” y deberá ser revisado, para su adaptación a la ley. De esta forma, el actual Plan de ordenación del litoral de Galicia modificará su contenido y será más completo en atención a lo dispuesto en la LOGIL. Un ejemplo de este cambio es el hecho de que el Plan de ordenación del litoral de Galicia diferenciaba entre dos categorías de ordenación -áreas continuas y discontinuas- y ahora, tras la aprobación de la nueva ley, se distinguen tres tipos de espacios: área de protección ambiental; área de mejora ambiental y paisajística; y área de reordenación, por lo que el uso de cada espacio variará.

El plan de ordenación marina, en contraposición, es el instrumento básico de ordenación de los espacios marinos del litoral de Galicia, que se elaborará en el marco de la estrategia de economía azul, para ordenar las actividades humanas que se desarrollan sobre el medio marino en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia. Aun así, y debido a los espacios que puede incluir este plan, la LOGIL prevé que el propio plan limite la fuerza vinculante

de sus determinaciones al establecer el carácter orientativo o vinculante de las mismas. De esta forma salva el contenido de las competencias que sobre el espacio marino ostenta el Estado.

El sistema de instrumentos de ordenación y gestión se cierra con la regulación de dos planes de naturaleza facultativa, que permitirán disponer de un instrumento adecuado que ordene las rías y las playas en caso de resultar necesario, y con la remisión a los planes sectoriales, regulados en la normativa de ordenación del territorio para determinadas actividades sobre el litoral.

Por último, la LPOCV también prevé unos instrumentos de ordenación del litoral más completos que el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral. Concretamente, la LPOCV instaura dos categorías de planes -el plan de ordenación costera y los planes especiales- que se unen a las directrices de ordenación del litoral.

El Plan de ordenación costera es el instrumento básico de ordenación que pretende dotar al litoral valenciano de un marco normativo estable que lo proteja de forma efectiva a través del establecimiento de un conjunto de principios, criterios y normas que garanticen una ordenación basada en criterios de sostenibilidad y la conservación, protección y puesta en valor de estos espacios del litoral de forma armonizada con su aprovechamiento económico. Este plan tiene la naturaleza jurídica de plan de acción territorial integrado, y fijará para los planes territoriales integrados, además de los contenidos mínimos establecidos en el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, o norma que le sustituya, determinaciones como el diagnóstico del estado del litoral, la concreción de las determinaciones de las directrices de ordenación del litoral, el establecimiento de un modelo territorial a partir de la identificación y caracterización de las distintas áreas que conforman el litoral, el desarrollo de los objetivos de ordenación asignados a cada área del litoral en esta ley, las medidas orientadas a la preservación del paisaje litoral y del patrimonio cultural, material e inmaterial y la determinación de los espacios afectados por la regresión costera, sin perjuicio de lo establecido en la normativa de costas y a lo declarado por la Administración del Estado, entre otras.

De acuerdo con la Disposición Transitoria segunda de la LPOCV, hasta la adaptación del Plan de Acción Territorial Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana a la citada ley, seguirán vigentes las disposiciones normativas que no contradigan lo establecido en ella.

Respecto a los planes especiales, la LPOCV diferencia dos tipos: los planes especiales de las playas y los planes especiales de núcleos urbanos de especial valor etnológico. Los primeros se aprobarán solo cuando se estimen insuficientes las previsiones del planeamiento municipal o cuando exista continuidad entre las playas pertenecientes a distintos términos municipales y se considere necesario homogeneizar la ordenación y contendrán determinaciones como la descripción del ámbito espacial objeto de ordenación, referido a una o varias playas y el análisis de la capacidad de carga y de acogida y, en su caso, límites máximos de ocupación, entre otros. Estos planes especiales completarán el catálogo de playas que se aprobó junto con el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral.

Los planes especiales de núcleos urbanos de especial valor etnológico se aprobarán, previa solicitud del ayuntamiento en el que radiquen o de oficio, o a instancia del interesado, para los núcleos urbanos con especiales valores etnológicos aquellos conjuntos de edificaciones residenciales, comerciales o vinculados a actividades económicas tradicionales, que cumplan las dos siguientes características: a) que acumulen valores culturales, históricos o etnológicos que merezcan ser conservados, incluyendo los propios del patrimonio cultural inmaterial; y b) que estén integrados en el entorno costero de forma que su demolición o supresión supusiera una pérdida de los valores propios del patrimonio cultural, histórico o etnológico. Estos planes son un intento de proteger otros espacios litorales que incluyen suelos urbanos y contendrán la descripción del ámbito espacial objeto de ordenación, que abarcará el estricto espacio que ocupe el núcleo, el estudio de resiliencia frente a los cambios meteorológicos y climáticos, el análisis del sector turístico y, en su caso, establecimiento de objetivos de calidad y sostenibilidad, las limitaciones a las modificaciones constructivas y la prohibición de nuevas edificaciones o el aumento de la volumetría de las existentes y la formulación, en su caso, de los programas de inversiones públicas vinculadas al adecuado mantenimiento de los núcleos y las obligaciones de conservación de quienes ostenten derechos sobre bienes en ellos incluidos.

Por todo ello, los nuevos instrumentos de ordenación del litoral que introducen la LPOL, la LOGIL y la LPOCV serán más completos que los planes existentes. Aún no sabemos el contenido exacto de los mismos pero, de la lectura de las citadas leyes podemos saber que –generalmente– ampliarán su ámbito de extensión respecto a los instrumentos anteriores y que parece que serán más ambiciosos en cuanto al contenido a desarrollar.

4.4. MEJORA DE LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Una de las principales novedades que incorporan la LPOL, la LOGIL y la LPOCV es la existencia de mecanismos e instrumentos de participación pública que facilitan la coordinación de las distintas políticas que tienen presencia en el litoral. Se trata de instrumentos que persiguen la gestión integrada de este espacio de acuerdo con las directrices de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE), y el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, adoptado en el marco del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona).

En el caso de la LPOL, el artículo 27 garantiza una mayor información pública, regulando el carácter público del registro de concesiones, la exigencia de publicar los pliegos de condiciones generales de concesiones y autorizaciones, y la exigencia de un trámite de información pública en relación a concesiones y autorizaciones de plazo superior al año.

Más destacable es la creación del Consejo Rector del Plan de Protección y Ordenación del Litoral y los consejos rectores de los planes de uso del litoral y de las playas, que, según establece la ley, ejercen las funciones de participación, consulta y tutela de la gestión, velando por el cumplimiento de la normativa reguladora. Se trata de órganos que tienen representantes de las administraciones públicas competentes y de asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales para favorecer las sinergias entre la iniciativa pública y la privada.

Junto a estos órganos, y con una función más de coordinación interadministrativa se crea la Comisión de Ordenación del Litoral dependiente de la Administración de la Generalidad, con funciones de carácter resolutivo, consultivo e informativo y, a instancias de los ayuntamientos, con funciones interpretativas. Este órgano está compuesto por representantes de los departamentos y los entes locales con competencias en materia de ordenación del litoral y personas con reconocido prestigio profesional y experiencia en materia ambiental, de lucha contra el cambio climático, de costas y de urbanismo. Además, ostenta competencias fundamentales para la ordenación del litoral como son aprobar definitivamente el plan de uso del litoral y de las playas, otorgar las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, establecer sus modificaciones sustanciales y sus prórrogas, entre otras.

En el caso de la LOGIL, la norma señala que todas las acciones de ordenación del litoral deben realizarse garantizando la coordinación institucional, a través de mecanismos, procedimientos y órganos adecuados que permitan asegurar

tanto la coherencia en las actuaciones de las administraciones y órganos con competencias en los espacios terrestres, marinos o marítimo-terrestres del litoral como la coordinación entre la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y las administraciones de las entidades locales en la aprobación de instrumentos de ordenación del litoral. A su vez, la ley indica que las administraciones públicas de Galicia velarán por la participación de las poblaciones locales, los operadores económicos, los agentes sociales y la sociedad civil en la ordenación del litoral.

Para conseguir este propósito, la LOGIL crea distintos órganos. En primer lugar, crea la Comisión Interdepartamental de Coordinación de la Ordenación del Litoral para la coordinación de la elaboración, aplicación y seguimiento de los instrumentos de ordenación del litoral. Se trata de un órgano formado por las personas titulares de las consejerías con competencias en la ordenación del litoral.

En segundo lugar, y propiamente como órganos de participación, consulta y asesoramiento, se crean la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y el Foro del Litoral de Galicia. El primero es un órgano que ejerce la función consultiva en materia de ordenación del litoral, correspondiéndole el asesoramiento y la emisión de informes relativos a la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo sobre el litoral. Por otro lado, el Foro es el máximo órgano colegiado de participación, asesoramiento y consulta en materia de ordenación del litoral, integrado por las administraciones, universidades, organismos científicos, organizaciones de los sectores productivos, organizaciones ambientales y aquellas cuyo objetivo sea la defensa y protección del patrimonio cultural.

Por su parte, la LPOCV también apuesta por la colaboración y coordinación interadministrativa y constituye en un principio rector de la ordenación del litoral la colaboración entre administraciones de acuerdo con el principio de buena fe y lealtad institucional. Así al igual que la LOGIL, el artículo 5 señala que todas las acciones de ordenación del litoral previstas en la LPOCV deben realizarse garantizando la coordinación institucional, a través de mecanismos, procedimientos y órganos adecuados que permitan asegurar la coherencia en las actuaciones de las Administraciones y órganos con competencias en los espacios terrestres, marinos o marítimo-terrestres del litoral. Así, y para la implementación de políticas públicas de conservación, mejora y de desarrollo sostenible del litoral, la ejecución de actuaciones estratégicas o la gestión de ámbitos, espacios o elementos del litoral en los que puedan tener interés otras Administraciones, señala la ley que podrán promoverse convenios de

colaboración y fórmulas de cooperación que favorezcan la adopción de decisiones conjuntas y responsabilidades compartidas.

Para conseguir este objetivo, la LPOCV instaure dos mecanismos: la creación de un órgano colegiado – la Comisión Interdepartamental de Coordinación de Ordenación del litoral- y la instauración de redes y asociaciones para fomentar la participación de la sociedad civil en el desarrollo sostenible del litoral.

Respecto a la Comisión Interdepartamental de Coordinación de Ordenación del Litoral, la LPOCV la crea para la elaboración, aplicación y seguimiento de los instrumentos de ordenación del litoral. Se trata de un órgano colegiado del que formarán parte, al menos, las personas titulares de las consejerías con competencias en materia de ordenación del litoral, turismo, medio ambiente, costas y patrimonio cultural y asimismo una representación de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias y de cada una de las tres diputaciones provinciales de la Comunidad Valenciana.

Por otro lado, la LPOCV persigue que se fomente la participación y, en especial, la participación de las asociaciones vinculadas al litoral, así como de la educación ambiental mediante la creación de redes y asociaciones. Estas redes que se constituyan tendrán como objetivo, entre otros, fomentar la colaboración entre todos los agentes relacionados con el litoral en el planteamiento del conocimiento y la obtención de la mejor información disponible, facilitar el conocimiento mutuo y mejorar la transferencia de información y conocimiento entre organismos científicos, sectores productivos, sociedad civil y administraciones públicas y favorecer el debate y la participación sobre asuntos de interés para la sostenibilidad ambiental, económica y social del litoral.

Por todo ello, la introducción de estos mecanismos e instrumentos de coordinación administrativa y participación pública son el mejor ejemplo de que se apuesta por un nuevo modelo de gobernanza litoral enfocado en la coordinación de las distintas Administraciones y la participación pública. Con ello se quiere dar solución a uno de los principales problemas que se le ha achacado a la gestión del litoral.

5. CONCLUSIONES

La ordenación del litoral es una competencia que todas las Comunidades Autónomas han asumido de manera exclusiva en sus Estatutos de Autonomía. A pesar de ello, se trata de una competencia que siempre ha estado ligada a la ordenación del territorio lo que ha supuesto una pérdida de la identidad de la misma a pesar de tener una naturaleza diferente.

Sin embargo, a raíz de la aprobación de la LPOL, de la LOGIL y de la LPOCV, y de las sentencias del Tribunal Constitucional 18/2022, de 8 de octubre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LPOL y 68/2024, de 23 de abril que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LOGIL, podemos hablar de un cambio en lo que respecta a la ordenación del litoral -tal y como se ha entendido tradicionalmente- ya que se ha conseguido individualizar esta competencia y dotarla de un mayor contenido y extensión respecto a lo que hasta entonces conocíamos como competencia de ordenación del litoral.

En primer lugar, la LPOL y la LOGIL han superado el concepto rígido de litoral que utilizaban los instrumentos de ordenación del litoral vigentes y han ampliado la extensión del mismo en tres ámbitos: terrestre, dominio público marítimo-terrestre y marítimo. En el ámbito terrestre, los nuevos planes de ordenación del litoral van a ampliar su ámbito de actuación a espacios terrestres no incluidos en los ya aprobados instrumentos de ordenación del litoral, como un espacio más amplio para la zona de influencia. En el ámbito del dominio público marítimo-terrestre, los nuevos instrumentos de ordenación del litoral incluyen este espacio en su ámbito de ordenación, a diferencia de algunos instrumentos de ordenación del litoral ya aprobados. Y, en el ámbito marítimo, los nuevos instrumentos van a incluir también espacios marítimos y, en concreto, el mar territorial que era un espacio que no se integra dentro de los instrumentos de ordenación del litoral autonómicos aprobados.

En segundo lugar, y principalmente desde la aprobación de la LOGIL y del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en torno a su constitucionalidad, podemos hablar de un cambio en el contenido de la ordenación del litoral tal y como se ha entendido tradicionalmente. A partir de ahora, el Tribunal Constitucional no deja dudas de que la “gestión del dominio público marítimo-terrestre” forma parte de la competencia de ordenación del litoral. Y, es más, tras los últimos pronunciamientos del Alto Tribunal, todas las Comunidades Autónomas con competencia en ordenación del litoral, hayan introducido o no en sus Estatutos la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, tienen la competencia sobre esta y la tienen desde que asumieron la competencia sobre ordenación del litoral, con los problemas que ello puede acarrear.

En tercer lugar, la LPOL, la LOGIL y la LPOCV introducen nuevos instrumentos de ordenación del litoral más completos que los ya aprobados instrumentos de ordenación del litoral que persiguen una planificación integral del conjunto de este espacio de acuerdo con la Recomendación 2002/413/CE,

del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras de Europa.

Y, en cuarto lugar, otra de las principales novedades que incorporan la LPOL, la LOGIL y la LPOCV es la existencia de mecanismos e instrumentos de participación pública que facilitan la coordinación de las distintas políticas que tienen presencia en el litoral, como es la creación de órganos colegiados.

6. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, Josep María. El régimen jurídico del litoral catalán: especial referencia a la reforma de la Ley de costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento general de costas aprobado por el Real Decreto 876/2014. Barcelona: Atelier, 2014.

AGUIRRE I FONT, Josep María. La nueva regulación de la costa en Cataluña: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral. Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 46, 2021, pp. 35-62.

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. Las áreas litorales en España. Barcelona: Ariel, 2004.

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral. Barcelona: oikos-tau, 1994.

CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa. (Coord.). Ordenación del litoral. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 2001.

EGUINO DE SAN ROMÁN, Román. La gestión del dominio público marítimo-terrestre tras las SSTC 31/2010 y 18/2022. Revista de Administración Pública, núm. 222, 2023, pp. 181-208. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2023-12/40320rap22206eguino-de-san-roman.pdf> (Fecha de último acceso 20-10-2025).

EGUINO DE SAN ROMÁN, Román. La Ley de Costas y las (nuevas) competencias autonómicas de gestión del dominio público marítimo-terrestre estatal. Revista General de Derecho Administrativo, núm. 67. 2024.

- MEILÁN GIL, José Luis. Comunidades Autónomas y Dominio Público Marítimo-Terrestre. El proyecto de la Ley de costas. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 108, 1988, pp. 13-35.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. La gestión integrada del litoral. En: NÚÑEZ LOZANO, María Carmen. (Dir.). Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Madrid: Iustel, 2010.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes. Revista Derecho Urbanístico, núm. 76, 1982, pp. 27-96.
- MORENO CÁNOVES, Antonio. Régimen jurídico del litoral. Madrid: Tecnos, 1990.
- PÉREZ CONEJO, Lorenzo. Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas. Granada: Comares, 1999.
- PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco. La ordenación de los espacios terrestres. En: NÚÑEZ LOZANO, María Carmen (Dir.). Estudios Jurídicos sobre el Litoral. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- PONS CÁNOVAS, Ferran. El cambio de paradigma en la capacidad autonómica de regular la utilización y protección del litoral derivado de la STC 68/2024. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 242, 2025.
- SAINZ MORENO, Fernando. Término municipal y dominio marítimo. Revista de Administración Pública, núm. 112, 1987, pp. 173-212. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=16924> (Fecha de último acceso 20-10-2025).
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier. Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia. Galicia: Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, 2003. Disponible en: https://derechopublicoglobal.es/wp-content/uploads/2013/10/Bases_doctrinales_y_juridicas_para_un_modelo_de_gestion_integrada_y_sostenible.pdf (Fecha de último acceso 20-10-2025).
- SUAREZ VIVERO, Juan Luis. Delimitación y definición del espacio litoral. En: A.A.V.V., Actas de las jornadas sobre el litoral de Almería. Almería:

Instituto de estudios almerienses, 1999. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2246890> (Fecha de último acceso 20-10-2025).

TORRES BARQUILLA, Yolanda. La Ordenación del litoral: un estudio comparado entre Portugal y España. Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 112, 2022, pp. 91-127.

TORRES LÓPEZ, María Asunción. Las estrategias marinas como principal instrumento de planificación en aplicación de la Ley 41/2010. En: ARANA GARCÍA, Estanislado y SANZ LARRUGA, Francisco Javier. La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino. Navarra: Aranzadi, 2012.

VALENCIA MARTÍN, Germán. Una decisión sorprendente: la competencia autonómica generalizada para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre (STC 68/2024). Actualidad Jurídica Ambiental, n. 159, 2025. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2025/08/2025-09-08-Valencia-Competencia-maritima.pdf> (Fecha de último acceso 20-10-2025).

VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Adrián Agustín. La Ley de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia en el régimen constitucional de atribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas. Revista Galega de Administración Pública, núm. 66, 2023. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/378375245_A_Lei_de_ordenacion_e_gestion_integrada_do_litoral_de_Galicia_no_rexime_constitucional_de_atribucion_de_competencias_entre_Estado_e_comunidades_autonomas (Fecha de último acceso 20-10-2025).

ZAMBONINO PULITO, María. Sobre la cesión de la gestión de los títulos de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas. En: JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier. Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach. Pamplona: Aranzadi Thomson Reuters, 2018, Vol. 2, Tomo 2.

ZAMORANO WISNES, José. La ordenación del espacio litoral y las competencias autonómicas y locales en el mar territorial. En: NÚÑEZ LOZANO, María Carmen. Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Madrid: Iustel, 2010.

ZAMORANO WISNES, José. La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada. Madrid: La Ley, 2013.

COMENTARIOS

Rafael Andrés David Fernández, Pedro Brufao Curiel
Erick Javier García Ocampo
Prashant Kumar Tiwari, Jagadeesh Chandra TG
Patricia Lacal Romero
Alejandro Nicolás Rodríguez Molina

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de enero de 2026

**A CRITICAL LEGAL STUDY ON THE GROWTH OF GREEN
INFRASTRUCTURE IN INDIA WITH SPECIAL REFERENCE TO
THE INDIAN STATES OF MAHARASHTRA AND KERALA**

UN ESTUDIO JURÍDICO CRÍTICO SOBRE EL CRECIMIENTO DE
LA INFRAESTRUCTURA VERDE EN LA INDIA, CON ESPECIAL
REFERENCIA A LOS ESTADOS INDIOS DE MAHARASHTRA Y
KERALA

Autor: Mr. Prashant Kumar Tiwari, PhD Scholar - Gujarat National Law University, Gandhinagar, India

Autor: Dr. Jagadeesh Chandra TG, Assistant Professor of Law and Former Registrar (I/c), Gujarat National Law University, Gandhinagar, India

Fecha de recepción: 23/10/2025

Fecha de aceptación: 29/10/2025

Fecha de modificación: 17/11/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00457>

Abstract:

The growth of green infrastructure in India is increasingly driven by environmental sustainability goals, urbanization challenges, and climate resilience needs. However, the legal and regulatory framework governing green infrastructure remains complex, evolving, and often fragmented. This study critically examines the legal landscape shaping green infrastructure development in India, assessing policy effectiveness, regulatory challenges, and enforcement mechanisms. Key legislations, including the Environment Protection Act (1986), the National Green Tribunal Act (2010), and policies under the Smart Cities Mission, provide a foundation for green infrastructure initiatives. Additionally, climate commitments under international frameworks, such as the

Paris Agreement, influence India's legal approach to sustainable urban planning. However, gaps in implementation, jurisdictional overlaps, and regulatory inconsistencies hinder progress. Land acquisition laws, environmental clearances, and public-private partnership (PPP) models also play a crucial role in green infrastructure expansion. Legal disputes over environmental impact assessments (EIAs), inadequate enforcement of sustainability standards, and challenges in balancing development with conservation highlight systemic weaknesses in the current framework. Moreover, judicial interventions by the National Green Tribunal (NGT) and Supreme Court have significantly shaped green infrastructure policies, setting legal precedents for sustainable urban growth.

This study explores the role of corporate governance in financing green infrastructure, particularly through green bonds, ESG investments, and sustainable finance mechanisms. Legal challenges surrounding compliance, accountability, and corporate responsibility further complicate large-scale green infrastructure projects. By critically analyzing legal frameworks, policy gaps, and enforcement challenges, this research highlights the need for stronger regulatory coherence, stakeholder engagement, and judicial oversight. Strengthening legal mechanisms, streamlining regulations, and integrating sustainability into urban planning laws are essential for fostering resilient and inclusive green infrastructure in India. This study underscores the necessity of legal reforms to ensure sustainable, equitable, and legally sound infrastructure development.

Resumen:

El crecimiento de la infraestructura verde en India está cada vez más impulsado por los objetivos de sostenibilidad ambiental, los desafíos de la urbanización y las necesidades de resiliencia climática. Sin embargo, el marco legal y regulatorio que rige la infraestructura verde sigue siendo complejo, cambiante y, a menudo, fragmentado. Este estudio examina críticamente el panorama legal que configura el desarrollo de la infraestructura verde en India, evaluando la eficacia de las políticas, los desafíos regulatorios y los mecanismos de aplicación. Legislaciones clave, como la Ley de Protección Ambiental (1986), la Ley del Tribunal Verde Nacional (2010) y las políticas de la Misión de Ciudades Inteligentes, sientan las bases para las iniciativas de infraestructura verde. Además, los compromisos climáticos asumidos en el marco internacional, como el Acuerdo de París, influyen en el enfoque legal de India para la planificación urbana sostenible. Sin embargo, las deficiencias en la implementación, las superposiciones jurisdiccionales y las inconsistencias regulatorias obstaculizan el progreso. Las leyes de adquisición de tierras, las autorizaciones ambientales y los modelos de asociación público-privada (APP)

también desempeñan un papel crucial en la expansión de la infraestructura verde. Las disputas legales sobre las evaluaciones de impacto ambiental (EIA), la aplicación inadecuada de las normas de sostenibilidad y los desafíos para equilibrar el desarrollo con la conservación ponen de relieve las debilidades sistémicas del marco actual. Además, las intervenciones judiciales del Tribunal Nacional Verde (NGT) y la Corte Suprema han moldeado significativamente las políticas de infraestructura verde, sentando precedentes legales para el crecimiento urbano sostenible.

Este estudio explora el papel del gobierno corporativo en la financiación de infraestructura verde, en particular a través de bonos verdes, inversiones ESG y mecanismos de financiación sostenible. Los desafíos legales en torno al cumplimiento normativo, la rendición de cuentas y la responsabilidad corporativa complican aún más los proyectos de infraestructura verde a gran escala. Mediante un análisis crítico de los marcos legales, las lagunas políticas y los desafíos de aplicación, esta investigación destaca la necesidad de una mayor coherencia regulatoria, la participación de las partes interesadas y la supervisión judicial. El fortalecimiento de los mecanismos legales, la simplificación de las regulaciones y la integración de la sostenibilidad en las leyes de planificación urbana son esenciales para fomentar una infraestructura verde resiliente e inclusiva en la India. Este estudio subraya la necesidad de reformas legales para garantizar un desarrollo de infraestructura sostenible, equitativo y jurídicamente sólido.

Keywords: Green Infrastructure. Environmental Sustainability. Legal Framework. Regulatory Challenges. Policy Gaps. Urban Planning. Environmental Impact Assessment. National Green Tribunal. Sustainable Finance. Corporate Governance.

Palabras clave: Infraestructura verde. Sostenibilidad ambiental. Marco legal. Desafíos regulatorios. Lagunas políticas. Planificación urbana. Evaluación de Impacto Ambiental. Tribunal Verde Nacional. Finanzas sostenibles. Gobernanza corporativa.

Table of Contents:

1. Introduction	132
2. Historical Overview Of Green Infrastructure Policies In India.....	133
Pre-1990 Era: Laying the Legal Foundation	133
Post-1990: Emergence of Green Infrastructure-Specific Policies	134
Recent Years: State-Level and Urban Green Infrastructure Initiatives.....	134

Toward a Greener Future.....	135
3. Key Green Infrastructure Laws In India	135
Legislative Frameworks Governing Green Infrastructure in India	135
The Environment Protection Act, 1986: A Foundation for Green Infrastructure Promotion	136
The National Green Tribunal Act, 2010: Strengthening Legal Enforcement	136
The Biodiversity Act, 2002: Protecting Ecological Corridors	136
The Forest Rights Act, 2006: Balancing Conservation with Livelihoods	137
The Compensatory Afforestation Fund Act, 2016: Expanding Green Spaces.....	137
State-Level Initiatives: Strengthening Local Green Infrastructure Governance.....	137
A Holistic Legal Framework for Green Infrastructure Development	138
4. Impact Assessment Of Green Infrastructure Laws	138
The Impact of Green Infrastructure (GI) Laws in India: Environmental, Social, and Legal Dimensions	138
Environmental Impact: Enhancing Sustainability and Resilience.....	138
Social Impact: Improving Public Health and Community Well-being.....	139
Legal Impact: Strengthening Environmental Governance	140
Challenges and the Way Forward.....	140
Multi-Dimensional Impact with Scope for Improvement	141
5. Legal And Institutional Challenges.....	141
6. Comparative Analysis With Global Best Practices.....	142
The United States: Green Infrastructure for Stormwater Management and Pollution Control.....	142
The European Union: Green Infrastructure for Biodiversity and Ecosystem Services	142
Singapore: Financial Incentives for Rooftop and Vertical Gardens	143
Australia: Green Infrastructure for Water Management and Climate Resilience.....	144
Canada: Green Infrastructure for Climate Adaptation and Resilience.....	144
7. Case Studies Of Projects In India	145
Green Infrastructure Projects in India: Demonstrating Policy Effectiveness.....	145
Delhi's Green Belt Initiative: Combating Air Pollution and Enhancing Urban Greenery	145
Mumbai's Mangrove Conservation: Protecting Coastal Ecosystems	146
Chennai's Stormwater Management Project: Mitigating Urban Flooding.....	146
Pune's Urban Forestry Project: Promoting Sustainable Urban Development	147
Hyderabad's Lake Revitalization Project: Restoring Ecosystem Health	147

Bengaluru's Green Roof and Vertical Garden Initiative: Enhancing Urban Sustainability	148
The Need for Scaling Up Green Infrastructure Projects	148
A Model for Sustainable Development	148
8. Structural Analysis Of State And Urban Policy Initiatives In The Indian State Of Maharashtra And Kerala.....	149
9. Economic And Social Impacts Of Green Infrastructure	152
10. Technological Integration In Green Infrastructure Implementation..	152
11. Recommendations For Strengthening Green Infrastructure Laws In India	152
12. Conclusion.....	153
13. References And Bibliography.....	154

Tabla de contenido:

1. Introducción	
2. Panorama histórico de las políticas de infraestructura verde en La India	
La era anterior a 1990: sentando las bases legales	
Después de 1990: Surgimiento de políticas específicas para las IG	
Años recientes: Iniciativas de IG a nivel estatal y urbano	
Hacia un futuro más verde	
3. Leyes clave de infraestructura verde en La India	
Marcos legislativos que regulan la infraestructura verde en la India	
Ley de Protección del Medio Ambiente de 1986: Una base para la promoción de las indicaciones geográficas	
Ley del Tribunal Verde Nacional de 2010: Fortalecimiento de la aplicación de la ley	
Ley de Biodiversidad de 2002: Protección de los corredores ecológicos	
Ley de Derechos Forestales de 2006: Equilibrar la conservación con los medios de vida	
Ley del Fondo de Forestación Compensatoria de 2016: Ampliación de los espacios verdes	
Iniciativas a nivel estatal: Fortalecimiento de la gobernanza local de las IG	
Un marco jurídico holístico para el desarrollo de las IG	
4. Evaluación de impacto de las leyes de infraestructura verde...	
El impacto de las leyes de infraestructura verde en la India: dimensiones ambientales, sociales y legales	
Impacto ambiental: mejora de la sostenibilidad y la resiliencia	
Impacto social: Mejorar la salud pública y el bienestar comunitario	
Impacto legal: Fortalecimiento de la gobernanza ambiental	
Desafíos y el camino a seguir	

Impacto multidimensional con margen de mejora

5. Desafíos legales e institucionales

6. Análisis comparativo con las mejores prácticas globales

Estados Unidos: IG para la gestión de aguas pluviales y el control de la contaminación

La Unión Europea: IG para la biodiversidad y los servicios ecosistémicos

Singapur: Incentivos financieros para jardines verticales y en azoteas

Australia: IG para la gestión del agua y la resiliencia climática

Canadá: IG para la adaptación y resiliencia climática

7. Estudios de casos de proyectos de IG en La India

Proyectos de Infraestructura Verde (IG) en India: Demostración de la eficacia de las políticas

Iniciativa Cinturón Verde de Delhi: Combatir la contaminación atmosférica y potenciar la vegetación urbana

Conservación de los manglares de Mumbai: protección de los ecosistemas costeros

Proyecto de gestión de aguas pluviales de Chennai: mitigación de inundaciones urbanas

Proyecto de Silvicultura Urbana de Pune: Promoción del Desarrollo Urbano Sostenible

Proyecto de revitalización del lago Hyderabad: restauración de la salud del ecosistema

Iniciativa de techos verdes y jardines verticales de Bengaluru: mejora de la sostenibilidad urbana

La necesidad de ampliar los proyectos de IG

Un modelo de desarrollo sostenible

8. Impactos económicos y sociales de la infraestructura verde

9. Análisis estructural de las iniciativas de política estatal y urbana en los estados indio de Maharashtra y Kerala

10. Integración tecnológica en la implementación de IG

11. Recomendaciones para fortalecer las leyes de IG en La India

12. Conclusión

13. Referencias y bibliografía

1. INTRODUCTION

Green infrastructure (GI) refers to a network of natural and semi-natural spaces designed to deliver ecosystem services and enhance environmental sustainability. In the context of India, Green Infrastructure encompasses urban forests, green belts, wetlands, parks, rooftop gardens, and sustainable drainage systems (Dasgupta 2020). With rapid urbanization and environmental degradation, the adoption of Green Infrastructure has become essential to

combat pollution, mitigate the effects of climate change, and promote sustainable urban development (MoEFCC 2019).

The primary objectives of this study are to analyze the historical development of green infrastructure laws in India, evaluate the effectiveness of the current legal frameworks, identify challenges in implementation, compare India's Green Infrastructure laws with global best practices, and recommend strategies for strengthening Green Infrastructure regulations. This paper will provide a comprehensive analysis, supported by case studies, technological insights, and legal recommendations. This paper adopts a qualitative doctrinal research method, supported by primary legal sources, national policy documents, and judicial decisions, to examine how India's international commitments on Green Infrastructure translate into sub-national implementation. To ground this analysis in concrete institutional realities, the study focuses on two state-level case studies Maharashtra and Kerala selected through purposive sampling. Maharashtra represents a rapidly urbanising state where ecological degradation intersects with weak statutory recognition of Green Infrastructure, making it an ideal site for assessing failures in urban planning and regulatory enforcement. Kerala, by contrast, offers a climate-sensitive landscape where recurrent floods and the presence of extensive wetlands highlight the consequences of inadequate integration of natural systems into planning frameworks despite dedicated legislation. Together, these states capture two distinct but complementary dimensions of India's implementation gap, i.e. Maharashtra illustrates urban development-driven ecological conflict, while Kerala reflects disaster-risk vulnerability arising from insufficient operationalisation of national and international Green Infrastructure commitments.

2. HISTORICAL OVERVIEW OF GREEN INFRASTRUCTURE POLICIES IN INDIA

The evolution of green infrastructure policies in India has been a gradual yet transformative process, shaped by a series of environmental protection laws, policies, and initiatives. This progression reflects the growing awareness of the need to balance rapid urbanization with ecological sustainability.

Pre-1990 Era: Laying the Legal Foundation

Before the 1990s, India's legal framework for green infrastructure was relatively limited, primarily focusing on forest conservation and pollution control. The Forest Conservation Act of 1980 was a landmark legislation aimed at curbing deforestation and promoting afforestation. It introduced stricter regulations on

forest land diversion for non-forest purposes, helping to preserve existing green spaces (Singh 2018).

During this period, other environmental laws indirectly influenced Green Infrastructure preservation by addressing pollution control. The Water (Prevention and Control of Pollution) Act, 1974, and the Air (Prevention and Control of Pollution) Act, 1981, sought to regulate industrial pollution, which inadvertently contributed to protecting green belts around industrial zones (Chandra 2021). These acts promoted the creation of buffer zones with vegetation to mitigate air and water pollution, thereby fostering early forms of Green Infrastructure integration.

Post-1990: Emergence of Green Infrastructure-Specific Policies

The post-1990 period witnessed a more direct and structured approach to Green Infrastructure, with several key policies introduced to address environmental sustainability. The Environment Protection Act of 1986 played a pivotal role by establishing a comprehensive legal framework to regulate environmental quality standards. This act empowered the government to take measures for the protection and improvement of the environment, paving the way for the integration of Green Infrastructure considerations into broader urban and industrial planning strategies (Rao 2017).

In 1988, the National Forest Policy marked a significant shift toward afforestation, social forestry, and biodiversity conservation. It emphasized sustainable forest management and the preservation of ecological balance, highlighting the importance of forests in maintaining soil and water resources (MoEFCC 2014).

The early 2000s saw the introduction of climate action-focused policies. The National Action Plan on Climate Change (NAPCC), launched in 2008, introduced a series of missions aimed at mitigating and adapting to climate change. One of its key components, the Green India Mission (GIM), specifically targeted forest cover enhancement, ecosystem services improvement, and biodiversity conservation. Green InfrastructureM aimed to increase tree cover on five million hectares of degraded land and improve ecosystem services in forested areas, thus directly promoting large-scale Green Infrastructure development (GoI 2010).

Recent Years: State-Level and Urban Green Infrastructure Initiatives

In recent years, state-level initiatives have gained momentum, demonstrating a localized commitment to Green Infrastructure development. States such as Maharashtra and Kerala have introduced progressive policies to promote urban greening.

Maharashtra's Urban Forestry Policy focuses on creating green corridors, promoting large-scale tree plantation drives, and integrating green infrastructure into urban planning frameworks. Similarly, Kerala's Green Policy emphasizes eco-restoration, the preservation of mangroves, and the creation of urban green spaces. These initiatives also prioritize public participation and corporate involvement in afforestation and greening efforts, making them more inclusive and sustainable (Sharma 2021).

Other states, including Delhi and Karnataka, have also implemented city-level Green Infrastructure projects, such as rooftop gardens, vertical forests, and the development of green belts around transportation corridors. These initiatives reflect a growing recognition of Green Infrastructure as an essential component of climate resilience and urban sustainability.

Toward a Greener Future

The evolution of Green Infrastructure policies in India demonstrates a steady progression from basic forest conservation laws to comprehensive, multi-sectoral strategies aimed at promoting sustainable development. While early policies focused on pollution control and forest preservation, the post-1990 era introduced more targeted and large-scale Green Infrastructure initiatives. In recent years, state-level and city-specific policies have further strengthened the framework, encouraging localized and participatory approaches to green infrastructure. As India continues to grapple with the challenges of urbanization and climate change, the continued expansion and enforcement of Green Infrastructure policies will be vital in fostering environmentally sustainable and resilient cities.

3. KEY GREEN INFRASTRUCTURE LAWS IN INDIA

Legislative Frameworks Governing Green Infrastructure in India

India's green infrastructure (GI) policies are shaped by a comprehensive legal framework comprising national-level legislation, regulatory mechanisms, and state-level initiatives. These frameworks aim to promote environmental

sustainability, conserve biodiversity, and enhance green spaces, while balancing development needs with ecological preservation.

The Environment Protection Act, 1986: A Foundation for Green Infrastructure Promotion

The Environment Protection Act (EPA), 1986, is one of India's most significant environmental laws, providing the central government with broad authority to take measures for protecting and improving the environment. Under this act, the government can regulate industrial pollution, establish environmental quality standards, and promote Green Infrastructure projects as part of its sustainability initiatives (Sahu 2019). The EPA also empowers the government to take preventive measures against activities that may lead to ecological degradation, indirectly fostering the development of green belts, eco-sensitive zones, and afforestation projects. Additionally, it has been used as a legal basis to promote urban greening efforts, including the regulation of construction practices to preserve green cover.

The National Green Tribunal Act, 2010: Strengthening Legal Enforcement

The National Green Tribunal (NGT) Act, 2010, established the NGT as a specialized judicial body to handle cases related to environmental protection, including Green Infrastructure-related litigation. The NGT has played a crucial role in enforcing Green Infrastructure policies by addressing issues such as illegal deforestation, encroachment on green spaces, and improper implementation of compensatory afforestation programs (Sharma 2020). The tribunal has also passed landmark judgments mandating the restoration of degraded ecosystems, stricter regulation of industrial pollution, and the preservation of urban green spaces. By providing an expedited mechanism for resolving environmental disputes, the NGT has enhanced the legal enforcement of Green Infrastructure regulations, holding both government authorities and private entities accountable for environmental violations.

The Biodiversity Act, 2002: Protecting Ecological Corridors

The Biodiversity Act, 2002, focuses on the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components, and the fair and equitable sharing of benefits arising from the use of biological resources. Although not directly aimed at Green Infrastructure, the act indirectly promotes its preservation by protecting biodiversity-rich areas, including forests, wetlands, and eco-sensitive zones, which are integral to green infrastructure networks (Kumar 2016). The act also mandates the formation of Biodiversity Management Committees

(BMCs) at local levels, which play a role in preserving natural ecosystems and green spaces, thus contributing to the broader Green Infrastructure framework.

The Forest Rights Act, 2006: Balancing Conservation with Livelihoods

The Forest Rights Act (FRA), 2006, recognizes the traditional rights of forest-dwelling communities while promoting conservation objectives. It grants these communities legal ownership and usage rights over forest lands, empowering them to manage and protect their local green spaces. The FRA promotes sustainable forest management practices and community-led afforestation, thereby indirectly strengthening Green Infrastructure conservation efforts (Bose 2015). By involving indigenous and local communities in forest preservation, the act supports the maintenance of biodiversity corridors and green buffer zones.

The Compensatory Afforestation Fund Act, 2016: Expanding Green Spaces

The Compensatory Afforestation Fund Act (CAMPA), 2016, mandates that any diversion of forest land for non-forest purposes must be compensated through afforestation on an equivalent area of non-forest land or by improving degraded forests. This legislation has significantly contributed to the expansion of green spaces across the country by ensuring that forest loss due to industrial or infrastructure projects is offset through afforestation (Mehta 2018). The funds collected under this act are used for afforestation, forest conservation, and ecosystem restoration projects, directly promoting green infrastructure development.

State-Level Initiatives: Strengthening Local Green Infrastructure Governance

In addition to national legislation, several states have introduced their own policies and acts to preserve and enhance Green Infrastructure. For example, Karnataka's Tree Preservation Act focuses on protecting and conserving existing tree cover in urban areas. This act regulates the felling of trees and mandates compensatory plantation for every tree removed, thus preventing rapid depletion of urban greenery (Ramesh 2020). Similarly, states like Maharashtra and Tamil Nadu have launched urban forestry policies, encouraging the creation of green corridors, urban forests, and city-level afforestation programs.

Other states, such as Delhi and Telangana, have introduced policies promoting rooftop gardens, vertical forests, and greening of public spaces as part of their

urban sustainability plans. These localized efforts play a vital role in supplementing national Green Infrastructure regulations and ensuring region-specific environmental preservation.

A Holistic Legal Framework for Green Infrastructure Development

India's green infrastructure is governed by a multi-layered legal framework, comprising national-level environmental protection acts, specialized tribunals, and state-specific policies. While the Environment Protection Act, 1986, and the National Green Tribunal Act, 2010, provide the legal foundation for Green Infrastructure regulation and enforcement, newer laws such as the Compensatory Afforestation Fund Act, 2016, actively promote afforestation and green space expansion. State-level policies further strengthen the implementation of Green Infrastructure regulations, ensuring that green infrastructure is preserved and expanded across both urban and rural areas. Moving forward, improved enforcement, better coordination between government agencies, and public participation will be critical in ensuring the effective implementation of these legislative frameworks, fostering a greener and more sustainable India.

4. IMPACT ASSESSMENT OF GREEN INFRASTRUCTURE LAWS

The Impact of Green Infrastructure (GI) Laws in India: Environmental, Social, and Legal Dimensions

The impact of Green Infrastructure laws in India can be analyzed through their environmental, social, and legal effects, reflecting their significance in promoting sustainability, public well-being, and regulatory enforcement. While these laws have made notable contributions to environmental conservation and public health, challenges remain in their implementation and monitoring.

Environmental Impact: Enhancing Sustainability and Resilience

GI laws have played a critical role in improving environmental quality and fostering ecological resilience. One of the most significant environmental benefits has been the reduction of air pollution. The creation of green belts around industrial areas, mandated under pollution control regulations, has helped lower the concentration of airborne pollutants by acting as natural filters (Pandey 2019). Vegetation barriers absorb particulate matter and reduce the dispersion of harmful gases, contributing to better air quality in urban and industrial zones.

Moreover, Green Infrastructure regulations have been instrumental in mitigating the urban heat island (UHI) effect, a major concern in rapidly expanding cities. The promotion of rooftop gardens, urban forests, and green corridors under various state-level policies has helped lower surface temperatures and create cooler microclimates, improving thermal comfort for residents. Studies have shown that areas with well-planned Green Infrastructure experience significantly lower temperatures compared to surrounding concrete-dominated neighborhoods (Pandey 2019).

GI laws have also contributed to biodiversity conservation. The preservation of forests, wetlands, and mangroves—protected under the Forest Conservation Act, 1980, and the Biodiversity Act, 2002—has safeguarded vital habitats for flora and fauna. The protection of mangrove ecosystems, in particular, has proven effective in mitigating coastal erosion and reducing the impact of storm surges and flooding in vulnerable coastal areas (Jain 2020). Additionally, afforestation and reforestation initiatives mandated by the Compensatory Afforestation Fund Act, 2016, have helped restore degraded ecosystems and expand forest cover, contributing to carbon sequestration and climate resilience.

Social Impact: Improving Public Health and Community Well-being

GI laws have also had significant social benefits, particularly in promoting public health and enhancing the quality of life. The expansion of green spaces in urban areas has contributed to reducing pollution-related illnesses, including respiratory and cardiovascular conditions. Cleaner air resulting from Green Infrastructure interventions has been linked to lower rates of asthma, chronic bronchitis, and other respiratory issues, especially in highly polluted cities (Verma 2017).

Beyond physical health, access to green spaces has been associated with improved mental well-being. Parks, urban forests, and community gardens provide recreational opportunities, reduce stress, and promote relaxation, leading to better psychological health. Studies have shown that individuals living in areas with abundant greenery report lower levels of anxiety and depression, highlighting the positive impact of Green Infrastructure on mental health (Verma 2017).

GI laws have also fostered community engagement and social cohesion. Public participation in afforestation drives, urban gardening projects, and biodiversity conservation initiatives has strengthened social bonds and raised environmental awareness. Involvement in Green Infrastructure projects has empowered local

communities, fostering a sense of ownership and responsibility for preserving their local environment (Chakraborty 2021). Furthermore, community-led initiatives, such as neighborhood greening programs, have created platforms for civic engagement, promoting collaboration between citizens and local authorities.

Legal Impact: Strengthening Environmental Governance

From a legal perspective, the National Green Tribunal (NGT) has emerged as a key player in enforcing Green Infrastructure regulations and addressing environmental violations. The NGT has been instrumental in holding both public and private entities accountable for non-compliance with Green Infrastructure-related laws. It has issued several landmark judgments mandating the restoration of encroached green spaces, regulating construction activities that threaten urban greenery, and ensuring proper implementation of compensatory afforestation programs (Gupta 2018).

However, despite these legal advancements, gaps in enforcement and monitoring persist. Resource constraints, lack of technical expertise, and bureaucratic inefficiencies often hinder the effective implementation of Green Infrastructure regulations. For instance, while compensatory afforestation is mandated by law, its execution is frequently delayed, and the quality of afforestation efforts is not consistently monitored. Reports have highlighted cases where funds allocated for afforestation were underutilized or mismanaged, weakening the intended impact of the legislation (Mishra 2016).

Moreover, inconsistent enforcement across states further reduces the effectiveness of Green Infrastructure laws. While some states, such as Maharashtra and Karnataka, have made significant progress in promoting urban Green Infrastructure initiatives, others lag behind due to weak institutional capacity and lack of political will. This disparity highlights the need for stronger oversight mechanisms and uniform implementation standards.

Challenges and the Way Forward

While Green Infrastructure laws have delivered tangible environmental and social benefits, their full potential is often limited by implementation challenges. Inconsistent enforcement, insufficient funding, and a lack of inter-agency coordination continue to impede the effectiveness of Green Infrastructure policies. Strengthening monitoring mechanisms, increasing public participation, and promoting private sector involvement through Corporate Social

Responsibility (CSR) initiatives could enhance the impact of Green Infrastructure laws.

Additionally, incorporating nature-based solutions (NbS) into existing legal frameworks can strengthen India's Green Infrastructure policies. For example, promoting permeable pavements, rain gardens, and green roofs in urban areas can further mitigate urban flooding and reduce heat stress. Enhancing the legal accountability of industries and real estate developers for green space preservation could also ensure better compliance with Green Infrastructure regulations.

Multi-Dimensional Impact with Scope for Improvement

India's Green Infrastructure laws have made notable strides in enhancing environmental sustainability, promoting public health, and strengthening legal enforcement. The reduction in pollution, mitigation of the UHI effect, and conservation of biodiversity are clear indicators of the environmental benefits of these laws. Socially, improved access to green spaces has boosted community well-being and public health. On the legal front, the NGT's proactive stance has improved compliance, although enforcement challenges remain. Moving forward, stronger policy implementation, better coordination, and public participation will be essential in maximizing the impact of India's Green Infrastructure laws, ensuring that the country continues to build resilient and sustainable urban and rural landscapes.

5. LEGAL AND INSTITUTIONAL CHALLENGES

The implementation of Green Infrastructure laws in India faces several challenges. The fragmented legal framework results in overlapping jurisdictions, leading to inefficiencies (Ghosh 2019). Enforcement issues, such as insufficient monitoring mechanisms and lack of accountability, hinder the effectiveness of existing regulations (Patel 2020).

Public participation in Green Infrastructure planning and decision-making remains limited, reducing the effectiveness of community-based initiatives (Narayan 2017). Financial constraints and inadequate resource allocation further impede the scaling up of Green Infrastructure projects (Mukherjee 2021). Addressing these challenges requires stronger legal coherence, improved enforcement mechanisms, and increased public involvement.

6. COMPARATIVE ANALYSIS WITH GLOBAL BEST PRACTICES

India's green infrastructure policies can be effectively compared with global best practices, offering valuable insights into how different countries are leveraging Green Infrastructure for sustainable urban development, climate resilience, and biodiversity conservation. By examining successful international models, India can identify strategies to enhance its Green Infrastructure framework, including better policy integration, financial incentives, and increased community involvement.

The United States: Green Infrastructure for Stormwater Management and Pollution Control

In the United States, Green Infrastructure plays a central role in stormwater management and pollution control, with a strong legal and financial framework supporting its implementation. The Clean Water Act (CWA) is the primary legislation promoting Green Infrastructure through stormwater management regulations, requiring municipalities to adopt nature-based solutions to control runoff and reduce water pollution (US EPA 2019).

One of the key initiatives in the U.S. is the Green Infrastructure Grants Program, managed by the U.S. Environmental Protection Agency (EPA). This program offers financial incentives to municipalities, private developers, and community organizations to implement Green Infrastructure projects such as rain gardens, bioswales, permeable pavements, and green roofs. The grants aim to reduce combined sewer overflows (CSOs), improve water quality, and enhance urban resilience.

- **Key Takeaway for India:** The U.S. model demonstrates the effectiveness of dedicated financial incentives and regulatory frameworks for promoting large-scale Green Infrastructure adoption. India can benefit by introducing targeted grants and subsidies to encourage public and private sector investments in Green Infrastructure, particularly for stormwater management and pollution control in urban areas.

The European Union: Green Infrastructure for Biodiversity and Ecosystem Services

The European Union (EU) has been a global leader in integrating Green Infrastructure into urban planning and biodiversity conservation policies. In 2013, the EU introduced the Green Infrastructure Strategy, which promotes

the preservation of natural ecosystems, biodiversity corridors, and ecosystem services as part of sustainable development goals (EU Commission 2013).

The EU's approach emphasizes mainstreaming Green Infrastructure into urban planning, ensuring that green corridors, public parks, and ecological networks are integrated into new infrastructure projects. Member states receive financial support through the EU Cohesion Fund and the European Regional Development Fund (ERDF), which offer grants for Green Infrastructure projects focused on climate adaptation, habitat restoration, and flood management.

Countries such as Germany and the Netherlands have implemented innovative Green Infrastructure solutions. In Berlin, the “Biotope Area Factor” policy mandates that a minimum percentage of new developments include Green Infrastructure features, such as green roofs, vertical gardens, or permeable surfaces. Similarly, Amsterdam's Rainproof Program promotes household-level Green Infrastructure interventions, including rain gardens and green roofs, to reduce urban flooding risks.

- **Key Takeaway for India:** The EU model highlights the importance of integrating Green Infrastructure into national and local urban planning frameworks. India can adopt a similar approach by making Green Infrastructure mandatory in building codes and infrastructure projects, while providing financial incentives to developers for incorporating nature-based solutions. Additionally, creating biodiversity corridors and ecological networks can strengthen Green Infrastructure's role in promoting biodiversity conservation.

Singapore: Financial Incentives for Rooftop and Vertical Gardens

Singapore is globally recognized for its innovative and comprehensive Green Infrastructure policies, which prioritize urban greening and vertical Green Infrastructure solutions. The Skyrise Greenery Incentive Scheme (SGIS), introduced by the National Parks Board (NParks), offers financial incentives covering up to 50% of the installation costs for rooftop gardens and vertical green walls on existing buildings (Tan 2020). The scheme aims to combat the urban heat island (UHI) effect, enhance urban aesthetics, and improve air quality.

Singapore's “City in a Garden” initiative further promotes Green Infrastructure by integrating nature-based solutions into urban planning. The city-state has developed extensive park connectors, green corridors, and waterfront

promenades, creating a continuous network of green spaces that promotes biodiversity and offers recreational opportunities for residents.

The success of Singapore's Green Infrastructure policies lies in its multi-stakeholder approach, which involves the government, private sector, and citizens. The Active, Beautiful, and Clean (ABC) Waters Program encourages community involvement in maintaining and beautifying Green Infrastructure projects, fostering a sense of ownership and responsibility.

- **Key Takeaway for India:** Singapore's policies demonstrate the effectiveness of financial incentives and community participation in promoting urban Green Infrastructure adoption. India can replicate this model by offering tax rebates, subsidies, or grants for rooftop and vertical gardens, especially in dense urban areas. Encouraging public-private partnerships (PPPs) can further accelerate Green Infrastructure adoption and maintenance.

Australia: Green Infrastructure for Water Management and Climate Resilience

Australia has effectively used Green Infrastructure to address water management and urban resilience challenges. The Water-Sensitive Urban Design (WSUD) policy integrates Green Infrastructure into stormwater management, flood control, and water conservation strategies. This approach mandates the inclusion of rain gardens, vegetated swales, and constructed wetlands in new developments to reduce runoff and improve water quality.

Cities such as Melbourne and Sydney have successfully implemented Green Infrastructure-based water management projects, reducing the impact of flash floods and enhancing local biodiversity. The City of Melbourne's Urban Forest Strategy promotes tree planting and green canopy expansion, aiming to increase the city's tree cover by 40% by 2040. This initiative reduces urban heat, improves air quality, and creates ecological corridors.

- **Key Takeaway for India:** Australia's Green Infrastructure model highlights the potential of integrating Green Infrastructure into water-sensitive urban design. India can incorporate Green Infrastructure-based stormwater management solutions into its urban planning frameworks to combat waterlogging and improve water conservation. Promoting urban forestry programs with clear canopy targets can further enhance resilience to heat and pollution.

Canada: Green Infrastructure for Climate Adaptation and Resilience

Canada has adopted nature-based solutions (NbS) as part of its climate adaptation policies, integrating Green Infrastructure into urban development and flood management strategies. The Green Municipal Fund (GMF) provides financial support to municipalities for implementing Green Infrastructure projects, including permeable pavements, green roofs, and living walls.

In Toronto, the Eco-Roof Incentive Program offers grants to property owners for installing green roofs, which reduce stormwater runoff, improve insulation, and lower energy costs. Similarly, the City of Vancouver's Rain City Strategy promotes Green Infrastructure-based rainwater management systems, enhancing urban resilience to heavy rainfall and reducing the burden on drainage infrastructure.

- **Key Takeaway for India:** Canada's Green Infrastructure policies emphasize financial incentives and NbS for urban climate adaptation. India can introduce municipal-level grants and incentives to promote Green Infrastructure projects, particularly for flood-prone and heat-vulnerable areas.

7. CASE STUDIES OF PROJECTS IN INDIA

Green Infrastructure Projects in India: Demonstrating Policy Effectiveness

Several Green Infrastructure projects across India exemplify the effectiveness of existing policies in promoting environmental sustainability, mitigating pollution, enhancing biodiversity, and strengthening climate resilience. These initiatives showcase how strategic implementation of Green Infrastructure regulations can deliver tangible environmental, social, and economic benefits, while also highlighting the need for scaling up such efforts to address broader sustainability challenges.

Delhi's Green Belt Initiative: Combating Air Pollution and Enhancing Urban Greenery

Delhi's Green Belt Initiative is a prime example of how Green Infrastructure policies can address urban air pollution and heat stress. Launched as part of the city's pollution control strategy, the project focuses on creating green belts around industrial zones and along major roadways to act as natural pollution buffers (Gupta 2015). The initiative involves large-scale plantation drives using native tree species known for their air-purifying properties, such as neem,

peepal, and amaltas, which effectively absorb pollutants like nitrogen dioxide (NO₂) and particulate matter (PM).

The positive environmental impacts of the Green Belt Initiative have been significant. Studies have shown that areas with extensive green belts experience lower levels of air pollution, particularly in industrial zones where tree cover acts as a natural filter. Additionally, the presence of green belts has contributed to reducing the urban heat island (UHI) effect, lowering ambient temperatures and creating cooler microclimates in densely populated areas. The project has also enhanced the city's aesthetic appeal and improved the quality of life for residents by expanding recreational green spaces.

Mumbai's Mangrove Conservation: Protecting Coastal Ecosystems

In Mumbai, mangrove conservation efforts have demonstrated the effectiveness of Green Infrastructure in preventing coastal erosion, mitigating flood risks, and promoting biodiversity. Under the Coastal Regulation Zone (CRZ) Notification and the Environment Protection Act, 1986, mangroves have been granted legal protection, preventing their destruction for real estate and infrastructure development (Shetty 2018). The Bombay High Court's ruling in 2018 reinforced the legal status of mangroves as vital Green Infrastructure, mandating that they be treated as public property and protected from encroachment or degradation.

The conservation of mangroves has yielded multiple environmental benefits. By acting as natural buffers, mangroves reduce the impact of storm surges and high tides, protecting vulnerable coastal communities from flooding and erosion. Additionally, these ecosystems enhance biodiversity by providing habitats for a variety of bird, fish, and plant species. Mumbai's mangrove conservation efforts have also helped in carbon sequestration, as mangroves store significant amounts of carbon, contributing to climate change mitigation.

Chennai's Stormwater Management Project: Mitigating Urban Flooding

The Stormwater Management Project in Chennai is a noteworthy example of how Green Infrastructure can be integrated into urban water management systems. To address the city's recurring urban flooding issues, the project incorporates nature-based solutions such as rain gardens, bioswales, and green infiltration zones to improve stormwater absorption and reduce surface runoff (Ramesh 2020).

Rain gardens, which consist of planted depressions with native vegetation, capture and filter rainwater, preventing it from overwhelming the city's drainage

system. Bioswales, linear channels with sloped sides, slow down the flow of stormwater, allowing it to infiltrate into the soil gradually. This system reduces the risk of flash flooding during heavy rainfall and replenishes groundwater levels.

The project has had measurable success in mitigating flooding in vulnerable neighborhoods. By promoting natural water infiltration, it has reduced waterlogging and the strain on Chennai's stormwater infrastructure. Moreover, the project has enhanced urban biodiversity by creating green corridors along water channels, providing habitats for native flora and fauna.

Pune's Urban Forestry Project: Promoting Sustainable Urban Development

Pune's Urban Forestry Project, initiated under the Smart Cities Mission, focuses on developing urban forests and expanding green cover to enhance the city's resilience to pollution and heat stress. The project involves the plantation of native tree species on vacant public lands, road medians, and open spaces. It also integrates citizen participation through plantation drives and community-based maintenance programs, fostering public ownership of green spaces.

The project has yielded environmental and social benefits. The increase in tree cover has helped lower ambient temperatures and improve air quality in congested areas. Additionally, the project has created recreational green spaces, promoting public well-being and mental health. The involvement of local communities in maintaining urban forests has strengthened environmental awareness and social cohesion.

Hyderabad's Lake Revitalization Project: Restoring Ecosystem Health

The Lake Revitalization Project in Hyderabad showcases how Green Infrastructure initiatives can restore degraded water bodies and enhance ecosystem resilience. To combat water pollution and loss of urban lakes, the project focuses on desilting, restoring riparian vegetation, and creating green buffer zones around lakes.

The project has resulted in improved water quality and increased biodiversity. The restored lakes serve as natural flood buffers, reducing the impact of seasonal flooding by absorbing excess rainwater. Additionally, the creation of green corridors along the lake perimeters has provided new recreational spaces for the public and enhanced the city's ecological aesthetics.

Bengaluru's Green Roof and Vertical Garden Initiative: Enhancing Urban Sustainability

To combat rapid urbanization and its associated environmental challenges, Bengaluru has promoted the adoption of green roofs and vertical gardens as part of its Green Infrastructure strategy. This initiative encourages property owners and developers to install vegetation on rooftops and building facades to reduce the urban heat island effect and improve air quality.

The project has demonstrated tangible environmental benefits, including temperature regulation in densely built-up areas, reduction of energy consumption through natural insulation, and improved air quality due to the absorption of pollutants. Additionally, green roofs and vertical gardens enhance aesthetic and promote biodiversity by providing habitats for small birds and pollinators.

The Need for Scaling Up Green Infrastructure Projects

While these case studies highlight the positive impact of well-implemented Green Infrastructure projects, they also underscore the need for scaling up such initiatives to address larger environmental challenges. Expanding Green Infrastructure interventions across cities and rural areas can enhance climate resilience, promote biodiversity conservation, and improve public health outcomes. Additionally, policy reforms aimed at incentivizing private sector participation, increasing public awareness, and integrating Green Infrastructure into urban planning frameworks will be essential in ensuring the long-term success and sustainability of these projects.

A Model for Sustainable Development

India's Green Infrastructure projects demonstrate the effectiveness of existing policies in addressing environmental challenges and promoting sustainable urban development. From reducing air pollution and preventing coastal erosion to managing urban flooding and enhancing biodiversity, these initiatives showcase the multi-dimensional benefits of Green Infrastructure. Scaling up and replicating such projects across the country will be essential in building climate-resilient, livable, and environmentally sustainable cities.

8. STRUCTURAL ANALYSIS OF STATE AND URBAN POLICY INITIATIVES IN THE INDIAN STATE OF MAHARASHTRA AND KERALA

State of Maharashtra

Maharashtra provides one of the most compelling examples of the disconnect between India's international and national commitments to Green Infrastructure and the manner in which these commitments are *translated or fail to be translated* into state-level statutory and planning frameworks. Despite being home to some of the country's most ecologically sensitive and internationally significant natural systems, including extensive mangrove belts, tidal wetlands, creeks, and low-lying floodplains, the state continues to operate under a legal architecture that does not recognise these ecological assets as infrastructure. The Maharashtra Regional and Town Planning Act 1966, which remains the foundational statute governing planning and development, categorises such natural systems under generic and outdated labels such as “*open spaces*” or “*no development zones*.” These classifications treat them as passive land-use categories rather than as dynamic ecological systems that serve essential climate, hydrological, and biodiversity functions consistent with India's obligations under the Paris Agreement and the Convention on Biological Diversity. Because the statute does not define or mandate Green Infrastructure as a planning requirement, municipal authorities are neither compelled nor institutionally equipped to integrate wetlands, mangroves, floodplains, or riverine corridors into their planning decisions, resulting in fragmentation, unregulated encroachment, and incremental conversion of ecologically critical areas into real estate or infrastructure projects.

The absence of a statutory Green Infrastructure mandate has produced a regulatory vacuum that courts and tribunals have repeatedly been forced to fill. In *Mangrove Foundation v State of Maharashtra* (2018), the National Green Tribunal recognised mangroves as critical protective infrastructure after finding that state agencies had systematically failed to prevent illegal clearance. Similarly, in *Vanashakti v State of Maharashtra* (2020), the Tribunal had to intervene once again to halt further ecological degradation, highlighting the persistent institutional inability of planning bodies to reconcile development pressures with ecological obligations. Even before these cases, the Supreme Court's judgment in *Bombay Environmental Action Group v State of Maharashtra* (2006) had already exposed a pattern of administrative neglect, censuring state authorities for authorising large-scale destruction of mangroves despite their importance for coastal protection. These judicial interventions do not merely reflect isolated episodes of environmental harm they expose a systemic governance failure in which environmental protection is reactive, litigation-

driven, and dependent on judicial will rather than statutory design. Further evidence of structural weakness emerges from official state audits. The Comptroller and Auditor General has repeatedly reported serious deficiencies in the identification and notification of wetlands, improper utilisation and diversion of compensatory afforestation funds, and the absence of ecological criteria in development permissions (CAG, 2013; CAG, 2017). These findings underscore that the state's administrative machinery lacks both the institutional capacity and the statutory tools to give effect to India's climate and biodiversity commitments. The cumulative picture is therefore one of entrenched misalignment: Maharashtra's planning apparatus continues to rely on mid-20th-century land-use categories that fail to recognise ecological assets as climate-resilient infrastructure, while courts attempt to retrofit Green Infrastructure principles into a system not designed to accommodate them. The result is a structural governance deficit in which national and international obligations remain abstract commitments, unable to penetrate the legal, institutional, and developmental practices of the state and municipal authorities tasked with their implementation.

State of Kerala

Kerala offers an equally compelling and, in many ways, more urgent illustration of the divergence between India's international commitments to Green Infrastructure and the state-level mechanisms intended to operationalise them, particularly when viewed through the lens of climate-induced disasters. While India's obligations under the Paris Agreement, the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, and the Sustainable Development Goals collectively affirm the importance of ecosystem-based adaptation, integrated watershed management, and conservation of natural buffers, these imperatives have not been meaningfully embedded within Kerala's statutory planning regime. Kerala's ecological landscape marked by an intricate network of wetlands, backwaters, river systems, estuaries, mangroves, and low-lying floodplains aligns directly with the types of natural infrastructure prioritised in these international frameworks. Yet Kerala's principal planning legislation does not treat these systems as infrastructural assets that require preservation, integration, or strategic planning. Instead, ecological systems remain peripheral to the statutory planning categories that guide the preparation of development plans by local bodies, revealing a legal blind spot with profound implications for climate resilience.

Although the enactment of the Kerala Conservation of Paddy Land and Wetland Act 2008 ostensibly reflects a legislative attempt to preserve ecologically sensitive landscapes, successive official audits demonstrate that the statute suffers from chronic implementation deficits. Reports by the

Comptroller and Auditor General document widespread illegal conversions of wetlands, delayed or incomplete notifications, and systemic failures by local bodies to enforce restrictions or maintain updated registers (CAG, 2019). These findings suggest not merely administrative lapses but a deeper structural failure: a misalignment between the ecological importance accorded to wetlands in international commitments and the weak institutional mechanisms available at the local level to implement state legislation. This governance gap was rendered starkly visible during the catastrophic floods of 2018 and 2019, when the Post-Disaster Needs Assessment conducted by the Government of Kerala identified human-induced alterations such as encroachment of riverbanks, obstruction of drainage channels, and loss of low-lying wetlands as significant factors that intensified flood severity (Government of Kerala, 2018). The events underscored the consequences of neglecting Green Infrastructure not simply as environmental amenities but as critical climate-resilient systems whose degradation directly translates into loss of life, livelihood, and public infrastructure.

Judicial interventions in the state have further exposed the limited institutional commitment to integrating Green Infrastructure into planning processes. In *In Re: Wetlands of Kerala* (Kerala High Court, 2019), the Court admonished municipal and panchayat authorities for their persistent failure to demarcate wetlands or enforce the protective mandates of the 2008 Act, noting that ecological deterioration had continued despite the existence of statutory protections. What emerges from these judicial and institutional assessments is a pattern of fragmentation and inertia: natural systems that are indispensable for climate resilience remain outside the operational vocabulary of development planning. Kerala's Town and Country Planning framework continues to prioritise built infrastructure, allowing ecologically significant landscapes to be treated as developable land unless otherwise notified an approach fundamentally at odds with India's international commitments that emphasise proactive integration of natural buffers into urban planning.

The resulting misalignment illustrates a broader structural problem in sub-national governance. Kerala, despite its ecological richness and heightened climate vulnerability, has not developed a planning framework capable of translating global and national Green Infrastructure commitments into binding obligations for local authorities. Ecological assets that should operate as the foundation of the state's climate resilience strategy remain unrecognised in statutory planning instruments, exposing the state to recurrent environmental disasters. This gap between ecological recognition at the international and national levels and the absence of corresponding operationalisation at the municipal scale reflects a systemic governance failure one in which Kerala's natural systems, though celebrated in policy discourse, remain largely invisible

in the legal processes that shape the state's urban and regional development trajectory.

9. ECONOMIC AND SOCIAL IMPACTS OF GREEN INFRASTRUCTURE

Green infrastructure generates significant economic and social benefits. Economically, Green Infrastructure projects enhance property values due to green spaces' aesthetic and recreational value (Jain 2016). They also create employment opportunities in sectors such as landscaping, conservation, and environmental management (Roy 2019).

Socially, Green Infrastructure improves public health by reducing exposure to pollution and promoting physical activity (Sen 2020). Access to green spaces enhances mental well-being and fosters community interactions, contributing to better social cohesion (Desai 2017).

10. TECHNOLOGICAL INTEGRATION IN GREEN INFRASTRUCTURE IMPLEMENTATION

Technological advancements play a critical role in the implementation of Green Infrastructure. Geographic Information Systems (GIS) and remote sensing technologies facilitate the mapping and monitoring of Green Infrastructure projects, enabling better planning and decision-making (Bhatnagar 2019).

Internet of Things (IoT) and smart sensors enable real-time data collection on air quality, soil health, and water management in Green Infrastructure projects (Agarwal 2021). Artificial intelligence (AI) and machine learning algorithms are increasingly being used to predict Green Infrastructure performance and assess environmental impact (Verma 2020).

11. RECOMMENDATIONS FOR STRENGTHENING GREEN INFRASTRUCTURE LAWS IN INDIA

To strengthen Green Infrastructure laws in India, a unified legal framework consolidating various Green Infrastructure regulations is essential (Choudhary 2021). Enhanced enforcement mechanisms, including stricter penalties for non-compliance and improved monitoring through technology, are necessary (Das 2020). Increased funding through public-private partnerships (PPPs) and

dedicated green infrastructure funds would support the expansion of Green Infrastructure projects (Sharma 2018).

Public awareness and participation in Green Infrastructure planning should be promoted through educational campaigns and community engagement programs (Patel 2019). Integrating Green Infrastructure into urban development plans is essential to ensure sustainable and resilient cities (Mukherjee 2020).

12. CONCLUSION

Green infrastructure (GI) plays a crucial role in fostering sustainable urban development in India, offering a range of environmental, social, and economic benefits. It encompasses a network of natural and semi-natural systems, including parks, wetlands, green roofs, permeable pavements, and urban forests, which collectively enhance biodiversity, mitigate the urban heat island effect, improve air quality, and promote climate resilience. However, despite the presence of legal frameworks designed to promote Green Infrastructure, its effective implementation remains hampered by several challenges.

One of the primary obstacles is weak enforcement of existing regulations. Although environmental protection laws and urban planning policies highlight the importance of incorporating green spaces, inconsistent enforcement and regulatory loopholes often lead to non-compliance. Additionally, insufficient funding and budgetary allocations hinder large-scale Green Infrastructure projects. With competing priorities in infrastructure development, green initiatives are frequently underfunded or overlooked.

Institutional fragmentation further complicates the situation. The lack of coordination between government agencies, urban planning authorities, and environmental departments results in disjointed efforts, limiting the effectiveness of Green Infrastructure policies. Moreover, the absence of clear guidelines and accountability mechanisms makes it difficult to monitor and evaluate the progress of green infrastructure initiatives.

To overcome these challenges, India can adopt global best practices by learning from countries that have successfully integrated Green Infrastructure into their urban development strategies. For example, cities like Singapore and Copenhagen have implemented innovative policies, such as incentivizing green building designs and establishing nature-based solutions to manage stormwater and enhance urban biodiversity.

Strengthening legal frameworks is also essential. This involves closing regulatory gaps, introducing stricter compliance measures, and ensuring that Green Infrastructure policies are embedded into urban planning regulations. Furthermore, promoting public participation is key to fostering a sense of ownership and ensuring the long-term success of Green Infrastructure projects. Raising awareness, involving local communities in decision-making, and encouraging corporate social responsibility (CSR) initiatives can significantly enhance public engagement and support.

By embracing a comprehensive and collaborative approach, India can enhance its green infrastructure policies and unlock the wide-ranging benefits of sustainable urban development. Improved air quality, increased green cover, better water management, and enhanced quality of life are just some of the positive outcomes that a well-planned and effectively implemented Green Infrastructure strategy can deliver.

13. REFERENCES AND BIBLIOGRAPHY

- AGARWAL, R., 2021. *Smart sensors in green infrastructure management*. Environmental Monitoring Journal, 15(4), pp. 224–239.
- ALLAHABAD HIGH COURT, 2018. In Re: Wetlands of Uttar Pradesh, PIL No. 8785 of 2018 (India).
- BHATNAGAR, M., 2019. *Green Infrastructure and remote sensing for green infrastructure mapping*. Indian Journal of Environmental Science, 8(3), pp. 112–128.
- BOSE, A., 2015. *Forest Rights Act and its implications on green infrastructure*. Journal of Environmental Policy, 12(2), pp. 67–82.
- BOSE, P., 2015. *Forest Rights Act and livelihoods*. Journal of Forest Policy, 8(3), pp. 67–84.
- CAG (Comptroller and Auditor General of India), 2013. Report of the Comptroller and Auditor General of India on Compensatory Afforestation Funds. New Delhi: Government of India.
- CAG, 2017. Performance Audit on Conservation of Coastal Ecosystems in India. New Delhi: Government of India.

- CAG, 2019. Performance Audit on Preparedness for Implementation of Wetlands (Conservation and Management) Rules 2010. New Delhi: Government of India.
- CBD SECRETARIAT, 2010. Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Available at: <https://www.cbd.int>
- CHAKRABORTY, P., 2021. *Community engagement in green infrastructure projects*. Urban Planning Review, 9(1), pp. 34–49.
- CHANDRA, R., 2021. *The role of Air and Water Acts in green infrastructure preservation*. Indian Environmental Law Review, 17(2), pp. 148–164.
- CHOUDHARY, N., 2021. *Legal frameworks for sustainable urban planning*. Journal of Urban Law, 10(3), pp. 98–114.
- DAS, P., 2020. *Enforcement of environmental regulations in India*. Indian Journal of Environmental Law, 14(2), pp. 55–70.
- DASGUPTA, S., 2020. *Green infrastructure and ecosystem services in India*. Environmental Policy Journal, 11(4), pp. 203–221.
- DESAI, M., 2018. *Economic valuation of green infrastructure in urban India*. Journal of Environmental Economics, 12(1), pp. 78–93.
- DESAI, R., 2017. *Green spaces and community well-being in Indian cities*. Social Science and Environment Review, 5(2), pp. 88–101.
- DUTTA, R., 2020. *Integrating technology in Green Infrastructure projects*. Journal of Environmental Technology, 11(2), pp. 89–104.
- EUROPEAN COMMISSION, 2013. *Building a green infrastructure for Europe*. Available at: <https://ec.europa.eu> [Accessed 23 March 2025].
- GHOSH, T., 2019. *Legal challenges in implementing Green Infrastructure policies in India*. Indian Journal of Environmental Law, 6(4), pp. 122–138.
- GOVERNMENT OF INDIA, 2008. *National Action Plan on Climate Change*. Available at: <https://www.moef.gov.in> [Accessed 23 March 2025].

- GOVERNMENT OF KERALA, 2018. Post Disaster Needs Assessment: Floods and Landslides – Kerala 2018. Thiruvananthapuram: Government of Kerala. Available at: <https://sdma.kerala.gov.in>
- GOYAL, V., 2020. *Biodiversity Act and green infrastructure*. Journal of Environmental Law, 12(3), pp. 130–147.
- GUPTA, R., 2015. *Effectiveness of green belt initiatives in India*. Environmental Policy Journal, 7(1), pp. 77–95.
- GUPTA, V., 2018. *Legal analysis of NGT's role in environmental protection*. Journal of Environmental Law and Policy, 12(2), pp. 141–160.
- JAIN, M., 2020. *Mangrove conservation as green infrastructure in Mumbai*. Indian Journal of Environmental Science, 13(1), pp. 99–118.
- JAIN, S., 2016. *Economic benefits of green infrastructure projects in India*. Journal of Sustainable Development, 9(2), pp. 45–61.
- JOSHI, K., 2016. *Legal reforms in Green Infrastructure planning*. Journal of Urban Law, 10(2), pp. 156–171.
- KAPOOR, S., 2018. *Urban Green Infrastructure and climate resilience*. Journal of Climate Policy, 9(2), pp. 120–139.
- KERALA HIGH COURT, 2019. In Re: Wetlands of Kerala, W.P. (Civil) No. 23052 of 2018 (India).
- KUMAR, P., 2016. *The Biodiversity Act and green infrastructure conservation*. Environmental Law Review, 15(1), pp. 67–83.
- MEHTA, V., 2018. *The impact of Compensatory Afforestation Fund Act*. Journal of Indian Forest Policy, 10(3), pp. 133–151.
- MINISTRY OF ENVIRONMENT, FOREST AND CLIMATE CHANGE, 2014. *National Forest Policy*. Available at: <https://www.moefcc.gov.in> [Accessed 23 March 2025].
- MINISTRY OF ENVIRONMENT, FOREST AND CLIMATE CHANGE, 2019. *State of Environment Report 2019*. Available at: <https://www.moefcc.gov.in> [Accessed 23 March 2025].

- MISHRA, R., 2016. *Challenges in monitoring and enforcing Green Infrastructure laws*. Indian Journal of Environmental Policy, 8(1), pp. 102–118.
- MOEFCC (Ministry of Environment, Forest and Climate Change), 2008. National Action Plan on Climate Change. New Delhi: Government of India. Available at: <https://moef.gov.in>
- MOEFCC, 2014. Addendum to the National Biodiversity Action Plan 2008. New Delhi: Government of India. Available at: <https://moef.gov.in>
- MOHUA (Ministry of Housing and Urban Affairs), 2014. Urban and Regional Development Plans Formulation and Implementation (URDPFI) Guidelines. New Delhi: Government of India. Available at: <https://mohua.gov.in>
- MUKHERJEE, T., 2021. *Public–private partnerships in green infrastructure*. Journal of Environmental Law and Development, 11(3), pp. 210–228.
- NARAYAN, A., 2017. *Public participation in green infrastructure projects*. Journal of Environmental Policy, 9(4), pp. 88–105.
- NATIONAL GREEN TRIBUNAL (Western Zone), 2018. Mangrove Foundation v State of Maharashtra, Application No. 24/2017 (NGT – India).
- NATIONAL GREEN TRIBUNAL (Western Zone), 2020. Vanashakti v State of Maharashtra, Application No. 20/2017 (NGT – India).
- PANDEY, R., 2019. *Impact assessment of Green Infrastructure laws on air quality*. Journal of Environmental Monitoring, 14(2), pp. 172–188.
- PATEL, S., 2019. *Legal mechanisms for public involvement in Green Infrastructure planning*. Indian Journal of Public Policy, 7(3), pp. 190–205.
- PATEL, V., 2020. *Legal challenges in Green Infrastructure implementation in India*. Journal of Environmental Law, 13(1), pp. 115–132.
- PRAKASH, R., 2019. *Legal frameworks for stormwater management*. Journal of Water Policy, 13(1), pp. 99–118.
- RAMESH, K., 2020. *Stormwater management through Green Infrastructure in Chennai*. Journal of Water Management, 10(2), pp. 88–103.

- RAO, V., 2017. *The Environment Protection Act and its implications for Green Infrastructure*. Indian Journal of Environmental Law, 12(3), pp. 64–79.
- REDDY, S., 2017. *Compensatory Afforestation Fund Act and green infrastructure*. Journal of Forestry Policy, 11(2), pp. 90–109.
- ROY, A., 2019. *Employment opportunities in Green Infrastructure projects in India*. Journal of Green Economics, 10(1), pp. 78–95.
- ROY, D., 2019. *Legal gaps in India's Green Infrastructure framework*. Journal of Environmental Policy, 9(4), pp. 123–139.
- SAHU, R., 2019. *The role of the Environment Protection Act in Green Infrastructure development*. Journal of Environmental Law, 13(4), pp. 145–161.
- SEN, A., 2020. *Health benefits of green infrastructure*. Journal of Environmental Health, 14(2), pp. 110–126.
- SHARMA, A., 2020. *Role of NGT in promoting Green Infrastructure in India*. Indian Journal of Environmental Law, 15(3), pp. 205–223.
- SHARMA, L., 2021. *Legal implications of Green Infrastructure in urban India*. Journal of Urban Environmental Law, 15(1), pp. 104–121.
- SHARMA, P., 2018. *Public–private partnerships in Green Infrastructure projects*. Journal of Infrastructure Development, 11(2), pp. 98–115.
- SHARMA, R., 2021. *Legal challenges in NGT's jurisdiction*. Indian Journal of Environmental Law, 14(1), pp. 111–128.
- SHETTY, P., 2018. *Mangrove conservation and coastal Green Infrastructure*. Journal of Environmental Science, 9(3), pp. 130–147.
- SINGH, N., 2018. *Forest Conservation Act and its role in Green Infrastructure*. Indian Journal of Forestry Law, 10(4), pp. 112–128.
- SUPREME COURT OF INDIA, 2006. *Bombay Environmental Action Group v State of Maharashtra*, Civil Appeal No. 1132 of 2006 (India).
- SUPREME COURT OF INDIA, 2017. *M. K. Balakrishnan v Union of India*, Writ Petition (Civil) No. 230 of 2001 (India).

- TAN, J., 2020. *Singapore's Skyrise Greenery Incentive Scheme*. Journal of Urban Planning, 5(2), pp. 45–62.
- UNDRR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction), 2015. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Geneva: UNDRR. Available at: <https://www.undrr.org>
- UNFCCC, 2016. India's Nationally Determined Contribution (NDC) – Working Towards Climate Justice. Bonn: United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at: <https://unfccc.int>
- UNITED NATIONS, 2015. Paris Agreement. Paris: United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at: <https://unfccc.int>
- UNITED NATIONS, 2015. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations. Available at: <https://sdgs.un.org>
- UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2019. *Green Infrastructure Grants Program*. Available at: <https://www.epa.gov> [Accessed 23 March 2025].
- VERMA, A., 2020. *Technological advancements in Green Infrastructure projects*. Journal of Smart Infrastructure, 8(1), pp. 66–82.
- VERMA, P., 2017. *Social benefits of green infrastructure*. Journal of Social Policy, 11(3), pp. 101–119.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de enero de 2026

**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA
ADMINISTRACIÓN EN LA PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE
INCENDIOS FORESTALES: UN ANÁLISIS DESDE EL
DERECHO ADMINISTRATIVO**

THE PATRIMONIAL LIABILITY OF THE ADMINISTRATION IN
THE PREVENTION AND EXTINGUISHING OF FOREST FIRES: AN
ADMINISTRATIVE LAW ANALYSIS

Autor: Alejandro Nicolás Rodríguez Molina. Estudiante de Derecho,
Universidad de Granada, ORCID: [0009-0007-5297-7568](https://orcid.org/0009-0007-5297-7568)

Fecha de recepción: 06/11/2025

Fecha de aceptación: 12/11/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00458>

Resumen:

Los incendios forestales constituyen uno de los principales retos ambientales y de seguridad del siglo XXI, agravados por el cambio climático, la despoblación rural y la creciente vulnerabilidad de los ecosistemas mediterráneos. Frente a este escenario, la Administración Pública desempeña un papel esencial a través de sus competencias en materia de planificación, prevención y extinción, lo que plantea interrogantes sobre el alcance de su responsabilidad patrimonial cuando los daños ocasionados pudieran derivarse de una actuación deficiente o insuficiente.

El trabajo analiza, desde la perspectiva del Derecho administrativo español, los supuestos en que la inactividad, la falta de medios o la deficiente coordinación

entre Administraciones pueden dar lugar a reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Asimismo, se estudian la doctrina del Tribunal Supremo y la normativa autonómica aplicable, junto con los principios de precaución y buena administración. Finalmente, se reflexiona sobre los límites de la responsabilidad del Estado ante fenómenos naturales extraordinarios y la necesidad de articular un marco jurídico más claro y eficaz.

Abstract:

Forest fires are one of the main environmental and security challenges of the 21st century, exacerbated by climate change, rural depopulation, and the growing vulnerability of Mediterranean ecosystems. Public authorities play a key role through their powers of planning, prevention, and response, which raises questions about their patrimonial liability when damages result from deficient or insufficient administrative action.

This paper analyzes, from the perspective of Spanish Administrative Law, cases where administrative inactivity, lack of resources, or poor coordination among administrations may lead to liability claims. Jurisprudence from the Supreme Court and regional courts is examined, together with the principles of precaution and good administration. The study concludes with reflections on the limits of State liability regarding extraordinary natural phenomena.

Palabras clave: Responsabilidad patrimonial. Incendios forestales. Derecho administrativo. Precaución. Buena administración.

Keywords: Patrimonial liability. Forest fires. Administrative law. Precaution. Good administration.

Índice:

1. Introducción
2. La responsabilidad patrimonial y su fundamento normativo
3. Jurisprudencia reciente sobre incendios forestales
4. Principios de precaución y buena administración
5. Límites de la responsabilidad ante fenómenos naturales
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Patrimonial Liability and its Legal Framework
3. Recent Case Law on Forest Fires
4. Principles of Precaution and Good Administration
5. Limits of Liability in Natural Events
6. Conclusions
7. References

1. INTRODUCCIÓN¹

Durante el verano de 2025, el incendio de Molezuelas de la Carballeda (Zamora) arrasó más de 37.000 hectáreas y puso de manifiesto la debilidad estructural del sistema español de prevención de incendios. Las denuncias vecinales sobre la falta de limpieza de cortafuegos y el abandono del monte² demostraron que, junto a los factores naturales, las decisiones —o indecisiones— administrativas desempeñan un papel determinante en la extensión de estos desastres³.

En este contexto, la pregunta que guía el presente estudio es clara: ¿puede y debe la Administración Pública responder patrimonialmente por los daños derivados de incendios forestales cuando su actuación ha sido deficiente, ineficaz o tardía?⁴ El Derecho administrativo español, a través de su consolidado régimen de responsabilidad patrimonial, ofrece un marco idóneo para analizar la cuestión, si bien con importantes matices jurisprudenciales y doctrinales que delimitan los contornos de dicha responsabilidad.

¹ El presente artículo tiene su origen en la ponencia presentada en el II Congreso Internacional “Medio ambiente, seguridad y salud”, celebrado en Málaga los días 23 y 24 de octubre de 2025.

² El prof. García Lozano hace un análisis muy amplio y concienzudo sobre el concepto de bosque relacionándolo con el de monte a la luz de la legislación y la jurisprudencia española. Vid.: GARCÍA LOZANO, Luis Miguel, “[La noción de bosque en la regulación española. Ante el intento de búsqueda de un concepto jurídico](#)”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 26, 2021, pp. 229-261, disponible en internet (último acceso: 13/11/2025).

³ Redacción, [El incendio de Molezuelas de la Carballeda arrasa más de 37.000 hectáreas](#), en *El País*, 14 julio 2025, disponible en internet (último acceso: 20/10/2025).

⁴ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*. Salamanca: Ratio Legis, 2019.

2. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y SU FUNDAMENTO NORMATIVO

El artículo 106.2 de la Constitución Española de 1978⁵ es el que da carta de naturaleza a nivel constitucional al reconocimiento de la existencia de una responsabilidad de los poderes públicos, basado en el sistema genérico de la responsabilidad extracontractual que desde principios del siglo XX venía aplicando nuestro Tribunal Supremo. Ahora, con esta concreción constitucional se apodera a los particulares a poder exigir ser indemnizados por toda lesión sufrida en sus bienes y derechos “salvo en los casos de fuerza mayor”, siempre que dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Además, ha desarrollado un sistema que atribuye responsabilidades a todos los poderes públicos, redundando en el compromiso de servicio público, pero partiendo de que las actuaciones administrativas deben ser eficaces y eficientes. Esta previsión se desarrolla en los artículos 32 a 36 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público⁶, configurando un régimen de responsabilidad objetiva y directa de las Administraciones públicas; si bien, el procedimiento, se había regulado en la ley previa en número, esto es, la Ley 39/2015, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁷.

Fue la jurisprudencia, como ya hemos advertido, la que tradicionalmente ha perfilado los elementos esenciales del instituto, que ya en nuestra reciente histórica jurídica, el legislador abordado de manera sencilla, pero contundente. Dichas características que, a la vez, se tornan requisitos inapelables, son las siguientes:

La existencia de un daño efectivo, evaluable e individualizado.

El daño debe ser antijurídico —es decir, que el particular no tenga el deber jurídico de soportarlo.

La relación de causalidad entre el daño y la actuación (o inacción) administrativa. En ningún caso, la relación directa justifica la necesaria existencia de una relación jurídica previa (ni mucho menos contractual). El legislador ha clasificado que la única relación directa

⁵ ESPAÑA. Constitución Española, en BOE, 29 de diciembre de 1978, pp. 29313-29424.

⁶ ESPAÑA. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en BOE n.º 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89411- 89530.

⁷ ESPAÑA. Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en BOE n.º 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89343-89410.

exigible, habida cuenta la configuración de responsabilidad extracontractual que el Alto tribunal le dio a la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, es la derivada de una actuación (u omisión) que causó inapelablemente un daño en un ciudadano. De esta manera, también se reconoce cómo dicha responsabilidad, en algunos casos, puede ser derivada de un funcionamiento normal, o incluso anormal de las Administraciones Públicas⁸.

La ausencia de fuerza mayor.

En materia ambiental, la dificultad radica en determinar el nexo causal cuando los daños proceden de fenómenos naturales combinados con actuaciones humanas. Los incendios forestales constituyen un ejemplo paradigmático, pues en ellos confluyen causas meteorológicas, conductas humanas y omisiones administrativas. Debe partirse de la exigencia previa de que el principio de precaución obliga a los poderes públicos -en el sentido más amplio de la palabra y en consonancia con la acepción que utiliza el Constituyente en su artículo 45⁹- a anticipar riesgos, mientras que la fuerza mayor opera como causa de exoneración cuando el evento resulta absolutamente imprevisible o inevitable¹⁰.

3. JURISPRUDENCIA RECIENTE SOBRE INCENDIOS FORESTALES

La jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia ha abordado en los últimos años múltiples reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de incendios forestales. En la STS de 18

⁸ El Constituyente, de una manera genérica, vinculó el daño causado indebidamente, a una actuación de las Administraciones Públicas con la referencia genérica a que sería indemnizable “siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Será el legislador el que en su desarrollo incluirá en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, la posibilidad abierta del mal funcionamiento, pero incluyendo el correcto funcionamiento de las administraciones públicas que causaran un daño indebido aludiendo al “funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. En el resto de los casos [(Estado Legislador (art. 32.5 y 6), Poder Judicial (art. 32.7) o Tribunal Constitucional (art. 32.8 de la Ley 40/2015)] se remite a una regulación distinta contenida en su normativa propia.

⁹ GARCÍA LOZANO, Luis Miguel, “[La noción de bosque en la regulación española. Ante el intento de búsqueda de un concepto jurídico](#)”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 26, 2021, pp. 229-261, disponible en internet (último acceso: 13/11/2025). Pp. 235-236.

¹⁰ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente. Salamanca: Ratio Legis, 2019.

de diciembre de 2023¹¹ se afirmó que “la existencia de un incendio de origen natural no excluye automáticamente la responsabilidad de la Administración cuando se acredita deficiencia en la planificación, la prevención o la coordinación interadministrativa”. De modo similar, distintas sentencias del Tribunal Supremo han admitido la indemnización por daños en explotaciones agrícolas cuando se acredita la falta de mantenimiento de cortafuegos previstos en los planes de defensa contra incendios, insistiendo en la relevancia de la planificación y la prevención como deberes jurídicos exigibles a la Administración¹².

Los Tribunales Superiores de Justicia han seguido una línea similar, si bien con resultados diversos en función de las circunstancias de cada incendio. En algunos pronunciamientos, las salas han apreciado responsabilidad patrimonial cuando se acredita una demora injustificada en la llegada de los medios de extinción o deficiencias relevantes en la planificación preventiva, especialmente en materia de cortafuegos y coordinación interadministrativa.

Por el contrario, otros tribunales autonómicos han rechazado la imputación de responsabilidad al entender que los daños se debieron a circunstancias meteorológicas extremas, a un origen intencionado del fuego o a la imposibilidad material de evitar la propagación pese a la actuación diligente de los servicios de extinción. En estos casos, la jurisprudencia ha considerado que no concurre el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño sufrido por los particulares.

Las resoluciones ponen de relieve una tendencia doctrinal intermedia: no cabe la irresponsabilidad absoluta de la Administración frente a desastres naturales, pero tampoco sería asumible la asunción automática de cualquier daño. Lo decisivo es el juicio de razonabilidad sobre la actuación administrativa y la existencia de un deber incumplido de prevención¹³.

4. PRINCIPIOS DE PRECAUCIÓN Y BUENA ADMINISTRACIÓN

¹¹ Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 18 de diciembre de 2023, Rec. 5223/2021. Sala Tercera (Contencioso-Administrativo), Sección 4.ª. Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

¹² Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 18 de julio de 2018, Rec. 2914/2016. Sala Tercera (Contencioso-Administrativo). Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez

¹³ BLASCO HEDO, Eva; LÓPEZ PÉREZ, Fernando. “Red Natura 2000: infraestructura verde y el alcance de una evaluación adecuada”. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). Observatorio de Políticas Ambientales 2019. Madrid: CIEMAT, 2019.

El principio de precaución, recogido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, exige que las autoridades adopten medidas protectoras incluso cuando no exista certeza científica sobre el riesgo. Su aplicación al ámbito de los incendios forestales impone la obligación de planificar cortafuegos, establecer sistemas de alerta temprana y coordinar los servicios de emergencia¹⁴.

Por su parte, el principio de buena administración, reconocido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE y en el artículo 3 de la Ley 40/2015, obliga a las Administraciones a actuar con eficacia, imparcialidad y celeridad.

En el plano interno, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha configurado este principio como un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos, cuya vulneración puede dar lugar no solo a la anulación del acto administrativo, sino también, en determinados supuestos a responsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento anormal del servicio¹⁵.

En materia de gestión forestal, este principio se proyecta a través de la planificación estratégica¹⁶, la adecuada dotación presupuestaria y la cooperación interadministrativa, elementos que constituyen parámetros de valoración de la

¹⁴UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 191.

¹⁵ Debe recordarse que la Carta de los derechos fundamentales figuró originariamente como un mero anexo, carente de obligatoriedad jurídica, al Tratado de Niza del año 2000. En consecuencia, era un mero brindis al sol. Sin embargo, los países contratantes de la Unión, a la hora de actualizar los tratados, entendieron como paso racional, darle ahora sí carácter vinculante. Esto se llevó a cabo a través de la actualización de los tratados en Lisboa en el año 2007, añadiéndose como primera declaración relativa a disposiciones de los Tratados, la “Declaración relativa a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” en la que se disponía que “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tiene carácter jurídicamente vinculante, confirma los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

La Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión ni crea ninguna nueva competencia ni ningún nuevo cometido para la Unión y no modifica las competencias y cometidos definidos por los Tratados.

UNIÓN EUROPEA. [Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad europea](#), en *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 17/12/2007, versión auténtica en español, disponible en internet (último acceso 13/11/2025). En concreto, p. 247.

¹⁶ GARCÍA LOZANO, Luis Miguel, “[La noción de bosque en la regulación española. Ante el intento de búsqueda de un concepto jurídico](#)”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 26, 2021, pp. 229-261, disponible en internet (último acceso: 13/11/2025). Pp. 233-234.

diligencia o negligencia administrativa a efectos de imputación de responsabilidad.

En la práctica, la vulneración de estos principios puede constituir la base de la imputación de responsabilidad, en la medida en que la inacción o la descoordinación supongan un defecto de servicio o un funcionamiento anormal de la Administración¹⁷.

5. LÍMITES DE LA RESPONSABILIDAD ANTE FENÓMENOS NATURALES

La delimitación entre la fuerza mayor y la negligencia administrativa ha sido uno de los problemas más debatidos por la jurisprudencia. El Tribunal Supremo ha reiterado que la Administración no puede ser considerada un asegurador universal frente a cualquier daño, especialmente cuando se trata de fenómenos naturales de intensidad extraordinaria.

El concepto de fuerza mayor exige que el evento sea absolutamente imprevisible o inevitable incluso empleando todos los medios disponibles. Sin embargo, cuando la magnitud del incendio se ve agravada por la ausencia de mantenimiento de infraestructuras forestales o por deficiencias en la respuesta operativa, el suceso deja de ser inevitable y la responsabilidad administrativa puede declararse¹⁸.

Desde una perspectiva doctrinal, esta línea interpretativa contribuye a reforzar la idea de una responsabilidad por riesgo controlable, coherente con el principio de buena administración y con la necesidad de incentivar una gestión pública más diligente y preventiva¹⁹.

6. CONCLUSIONES

El análisis de la jurisprudencia permite extraer varias conclusiones relevantes:

¹⁷ REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. “La pasividad del legislador energético ante el cambio climático y sus consecuencias constitucionales”, en: CASTRO-GIL AMIGO, Juan (coord.). Regulación energética y su impacto social y ambiental. Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi, 2019.

¹⁸ VALENCIA MARTÍN, Germán. “La relación entre informe urbanístico previo y licencia de obras en el marco de la autorización ambiental integrada”. Anuario Aragonés del Gobierno Local, n.º 8, 2016.

¹⁹ BLASCO HEDO, Eva; LÓPEZ PÉREZ, Fernando. Op. cit., 2019.

En primer lugar, la responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de incendios forestales no puede reducirse a un esquema de culpabilidad individual, sino que debe entenderse como un instrumento de control objetivo de la gestión pública.

En segundo lugar, la integración de los principios de precaución y buena administración en el juicio de imputación representa un avance en la protección del medio ambiente y de los derechos de los ciudadanos. Estos principios orientan la actuación administrativa hacia la prevención y la coordinación, valores esenciales en un contexto de cambio climático y aumento de catástrofes naturales²⁰.

Finalmente, el fortalecimiento de los mecanismos de planificación, la cooperación interadministrativa y la dotación presupuestaria suficiente son condiciones necesarias para evitar daños futuros y reducir la litigiosidad derivada de la falta de diligencia en la gestión forestal²¹.

7. BIBLIOGRAFÍA

1. Monografías y capítulos de libros

BLASCO HEDO, Eva; LÓPEZ PÉREZ, Fernando. «Red Natura 2000: infraestructura verde y el alcance de una evaluación adecuada». En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*. Madrid: CIEMAT, 2019, pp. 874-906. Disponible en: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/2019-OPAM-on-line.pdf#page=875> (Último acceso: 20-10-2025).

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico-administrativo de protección del medio ambiente*. Salamanca: Ratio Legis, 2019.

GARCÍA LOZANO, Luis Miguel, “La noción de bosque en la regulación española. Ante el intento de búsqueda de un concepto jurídico”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 26, 2021, pp. 229-261, disponible en:

²⁰ REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. Op. cit., 2019.

²¹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. Op. cit., 2019.

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/7299>, (último acceso: 13/11/2025).

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. «La pasividad del legislador energético ante el cambio climático y sus consecuencias constitucionales». En: CASTRO-GIL AMIGO, Juan (coord.). *Regulación energética y su impacto social y ambiental*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters – Aranzadi, 2019, pp. 42-82.

VALENCIA MARTÍN, Germán. «La relación entre informe urbanístico previo y licencia de obras en el marco de la autorización ambiental integrada». *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, n.º 8, 2016, pp. 283-317. Disponible en: <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/36/23/13valenciamartin.pdf> (Último acceso: 20-10-2025).

2. Fuentes normativas

UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 191.

UNIÓN EUROPEA. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad europea, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 17/12/2007, versión auténtica en español, disponible en: <https://www.boe.es/doue/2007/306/Z00001-00271.pdf> (fecha de último acceso: 13-11-2025).

ESPAÑA. Constitución Española, en BOE, 29 de diciembre de 1978, pp. 29313-29424, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> (fecha de último acceso: 13-11-2025).

ESPAÑA. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en BOE n.º 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89411- 89530, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566> (fecha de último acceso: 13-11-2025).

ESPAÑA. Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en BOE n.º 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89343-89410, disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565> (fecha de último acceso: 13-11-2025).

3. Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 18 de diciembre de 2023, Rec. 5223/2021. Sala Tercera (Contencioso-Administrativo), Sección 4.^a. Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 18 de julio de 2018, Rec. 2914/2016. Sala Tercera (Contencioso-Administrativo). Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez.

4. Fuentes periodísticas y contextuales

Redacción, “El incendio de Molezuelas de la Carballeda arrasó más de 37.000 hectáreas.” *El País*, 14 de agosto de 2025, <https://elpais.com/espana/2025-08-14/ultima-hora-de-los-incendios-en-espana-en-directo.html> (último acceso: 20/10/2025).

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 09 de febrero de 2026

**LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO POR DAÑO
AMBIENTAL DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO
NORMATIVO Y CONVENCIONAL EN LA DISPOSICIÓN FINAL
DE RESIDUOS SÓLIDOS**

THE LIABILITY OF THE MEXICAN STATE FOR ENVIRONMENTAL
DAMAGE DERIVED FROM NORMATIVE AND CONVENTIONAL
NON-COMPLIANCE IN THE FINAL DISPOSAL OF SOLID WASTE

Autor: Erick Javier García Ocampo, Doctorante en Derecho del programa de Doctorado de la Universidad Autónoma de Guerrero. (México) ORCID: [0009-0003-5418-8459](https://orcid.org/0009-0003-5418-8459)

Fecha de recepción: 01/12/2025

Fecha de aprobación con modificaciones: 29/12/2025

Fecha de modificación: 07/01/2026

Fecha de aceptación: 09/01/2026

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00464>

Resumen:

El presente trabajo se presenta como un comentario jurídico-crítico sobre el incumplimiento estructural en la disposición final de los residuos sólidos urbanos (RSU) en México y sus implicaciones desde la responsabilidad ambiental del Estado. A pesar de la existencia de un marco jurídico y técnico que regula la gestión integral de los residuos, una proporción significativa de los sitios de disposición final (SDF) opera en condiciones que contravienen las especificaciones ambientales mínimas, generando impactos relevantes en el medio ambiente y en la salud pública.

A partir de una metodología cualitativa y documental, el comentario examina las distintas formas de responsabilidad —administrativa, patrimonial, penal e internacional— que pueden derivarse de la actuación omisiva o deficiente del Estado frente al cumplimiento de sus obligaciones de regulación, vigilancia y control. El análisis evidencia un elevado grado de incumplimiento del marco normativo y convencional aplicable, situación que no solo contribuye al deterioro ambiental y a riesgos para la salud humana, sino que también refleja un debilitamiento del Estado de Derecho en materia ambiental. Desde esta perspectiva, se sostiene que la inobservancia reiterada por parte de las autoridades configura una forma de responsabilidad estatal que exige mecanismos efectivos de fiscalización, reparación del daño y ajustes institucionales orientados a garantizar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas en la gestión y disposición final de los RSU.

Abstract:

This paper is presented as a legal-critical commentary on the structural non-compliance in the final disposal of urban solid waste (USW) in Mexico and its implications from the perspective of the State's environmental liability. Despite the existence of a legal and technical framework governing integrated waste management, a significant number of final disposal sites operate in conditions that fail to meet minimum environmental standards, resulting in adverse impacts on the environment and public health.

Based on a qualitative and documentary methodology, the commentary examines the different forms of liability —administrative, patrimonial, criminal and international— that may arise from the State's omission or deficient performance in fulfilling its duties of regulation, supervision and control. The analysis reveals a high level of non-compliance with the applicable legal and conventional framework, a situation that not only contributes to environmental degradation and health risks, but also reflects a weakening of the environmental rule of law. From this perspective, the paper argues that the persistent inobservance by public authorities constitutes a form of State liability that requires effective oversight mechanisms, reparation of environmental damage and institutional reforms aimed at ensuring compliance with legal obligations in the management and final disposal of urban solid waste.

Palabras clave: Responsabilidad ambiental del Estado. Residuos sólidos urbanos. Disposición final. Incumplimiento normativo. Derecho ambiental. Tratados internacionales. Daño ambiental.

Keywords: State environmental liability. Urban solid waste. Final disposal. Regulatory non-compliance. Environmental law. International treaties. Environmental damage.

Índice:

1. Introducción
2. Responsabilidad Ambiental Del Estado Mexicano
3. Situación Nacional Del Manejo Inadecuado De Los Residuos Sólidos En México
4. Conclusiones
5. Fuentes De Información

Index:

1. Introduction
2. Environmental Liability Of The Mexican State
3. National Situation Of Inadequate Solid Waste Management In Mexico
4. Conclusions
5. References

1. INTRODUCCIÓN

En México, la gestión de los residuos sólidos urbanos (en adelante RSU) constituye uno de los principales retos jurídicos e institucionales que enfrenta el Estado mexicano en el contexto de una crisis ambiental de alcance global. A pesar de la existencia de un marco normativo y convencional que regula su manejo y disposición final, la realidad evidencia una brecha persistente entre las obligaciones jurídicas formalmente establecidas y su efectivo cumplimiento por parte de las autoridades competentes.

El presente trabajo tiene por objeto formular un comentario jurídico-crítico sobre el fenómeno del incumplimiento estructural en la disposición final de los residuos sólidos urbanos y sus implicaciones desde la responsabilidad ambiental del Estado mexicano. No se pretende desarrollar un análisis doctrinal exhaustivo del sistema de responsabilidades estatales en materia ambiental, sino reflexionar sobre cómo la inobservancia reiterada de las funciones de regulación, vigilancia y fiscalización puede configurar distintas formas de responsabilidad jurídica, particularmente en el ámbito administrativo y

patrimonial, sin perjuicio de sus eventuales proyecciones penales e internacionales.

Desde esta perspectiva, el comentario se articula en torno a las siguientes cuestiones: ¿en qué medida puede considerarse jurídicamente responsable al Estado mexicano por los daños ambientales derivados del incumplimiento de las normas nacionales e internacionales que protegen el medio ambiente en materia de disposición final de residuos? ¿Qué implicaciones jurídicas se derivan cuando dicho incumplimiento adopta un carácter sistemático y tolerado por las autoridades públicas? Estas interrogantes resultan relevantes en la medida en que la omisión estatal no solo vulnera el marco jurídico interno, sino que también compromete el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por México en materia de protección ambiental.

Metodológicamente, este trabajo se apoya en un enfoque cualitativo y descriptivo, con orientación jurídico-analítica, sustentado en la revisión sistemática de disposiciones constitucionales, legislación ambiental aplicable, tratados internacionales ratificados por México, criterios jurisprudenciales relevantes.

Entre los principales elementos analizados se destaca que, de acuerdo con información oficial, al menos el noventa por ciento de los sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos en México operan en condiciones de incumplimiento técnico y ambiental, lo que evidencia una violación estructural y reiterada del derecho a un medio ambiente sano. Esta situación permite sostener que el Estado mexicano incurre en diversas formas de responsabilidad por su actuación.

2. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DEL ESTADO MEXICANO

La crisis ambiental contemporánea representa un desafío creciente para la comunidad internacional y para los Estados en particular, cuyas repercusiones se han intensificado a medida que factores como el crecimiento poblacional, el cambio climático y los modelos de producción y consumo presionan de manera constante las capacidades institucionales de regulación y control¹.

¹ Al respecto véase ECHAVARRÍA HERAS, Héctor; LEAL RAMÍREZ, Claudia; MILLÁN NÚÑEZ, Ernesto; MONTIEL ARZATE, Eduardo y RODRÍGUEZ REYES, Carlos. [Introducción a la crisis ambiental: temas clave y desafíos](#), Colección sobre Epistemología de la Crisis Ambiental y Economía, Ensayo 1.2, Departamento de

En este contexto, el papel del Estado adquiere una relevancia central, no solo como agente regulador, sino también como garantía del cumplimiento efectivo de las normas ambientales y de la protección de los bienes jurídicos vinculados al medio ambiente.

Además participa en la crisis ambiental global desde una doble condición: como generador de impactos ambientales y como sujeto afectado en su patrimonio natural. Frente a ello, ha asumido compromisos en el plano internacional y ha incorporado dichos estándares en su ordenamiento jurídico interno con el objetivo de cumplir sus obligaciones ambientales.

Actualmente, el Estado mexicano se encuentra obligado por diversos instrumentos internacionales en materia ambiental, entre los que se incluyen el Convenio de Basilea, los Convenios de Rotterdam y Estocolmo, el Acuerdo de Escazú y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los cuales imponen deberes específicos de regulación, prevención y control frente a los impactos ambientales derivados de la actividad humana.

Ahora bien, a partir de los compromisos asumidos en dichos instrumentos internacionales, el sistema jurídico mexicano se ha visto obligado a armonizar su marco normativo interno y, en su caso, a desarrollar legislación y disposiciones reglamentarias orientadas a fortalecer el cumplimiento de las obligaciones ambientales contraídas².

En México, la gestión integral de los residuos sólidos se encuentra regulada por un marco jurídico complejo que articula disposiciones de carácter federal y general, legislación estatal y normativa municipal, así como un conjunto de instrumentos regulatorios y de política pública. Entre estos últimos destacan los programas nacionales orientados a promover la prevención, reutilización y aprovechamiento de los residuos, así como a mitigar los impactos ambientales derivados de su manejo inadecuado³.

Ecología Marina del CICESE, 2023.
(Fecha de último acceso: 27-02-2025).

² Consúltase GARCÍA MONDRAGÓN, David; SILVA-LÓPEZ, Diana L. y MÁRQUEZ LÓPEZ, María. [Gestión de los residuos sólidos en México: análisis cualitativo de los diagnósticos básicos](#), *Inter Disciplina*, vol. 11, núm. 2, Ciudad de México, julio-diciembre de 2023, pp. 215–232. (Fecha de último acceso: 27-02-2025).

³ GARCÍA MONDRAGÓN, David; SILVA LÓPEZ, Diana L. y MÁRQUEZ LÓPEZ, María. [Prevención de la generación de residuos en el marco de una economía ecológica y](#)

Este sistema normativo no solo se proyecta en las distintas órdenes de gobierno, sino que también opera de manera transversal en los diversos sectores del desarrollo nacional. Su origen puede ubicarse en la reforma de 1987, cuyo objetivo fue la construcción de un esquema coherente de gestión ambiental, proceso que culminó con la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como eje rector de la política ambiental⁴.

Dicha legislación tiene como objetivo promover el desarrollo sustentable y garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, además de establecer principios de política ambiental y los instrumentos necesarios para prevenir y controlar la contaminación del agua y del suelo⁵.

Además de que señala a los municipios como responsables de su política ambiental local, y de aplicación de las leyes relacionadas con la gestión de residuos sólidos e industriales no peligrosos. Asimismo, el artículo 115⁶ de la Constitución otorga a los municipios la autonomía para gestionar los residuos sólidos urbanos, responsabilizándolos de la limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de estos residuos.

De acuerdo con el artículo 10, fracción V, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos⁷, los municipios manejan integralmente estos residuos y pueden otorgar autorizaciones y concesiones para dichas actividades.

[solidaria: un análisis del manejo de residuos en los municipios de México](#), *Sociedad y Ambiente*, núm. 24, 2021, pp. 1–28. (Fecha de último acceso: 27-02-2025).

⁴ Sobre este fundamento revítese, CONGRESO DE LA UNIÓN. [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), Diario Oficial de la Federación, México, 2024. (Fecha de último acceso: 27-02-2025).

⁵ CONGRESO DE LA UNIÓN. [Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente](#), Diario Oficial de la Federación, México, 2024. (Fecha de último acceso: 27-02-2025).

⁶ Véase el artículo 115 de la constitución mexicana, CONGRESO DE LA UNIÓN. [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), Diario Oficial de la Federación, México, 2024.

⁷ CONGRESO DE LA UNIÓN. [Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos](#), Diario Oficial de la Federación, México, 2024. (Fecha de último acceso: 27-02-2025).

Mientras que en la Ley General de Cambio Climático se garantiza el derecho a un medio ambiente sano y coordina las facultades de la Federación, los Estados y los Municipios para adaptar políticas al cambio climático y mitigar emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que, de acuerdo a esta ley, los municipios deben formular políticas y acciones congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y otras leyes aplicables para manejar residuos sólidos municipales y reducir emisiones.

En la actualidad tanto el marco jurídico nacional que abarca legislaciones generales o federales, como un marco regulatorio integrado entre otras por la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003⁸ la cual establece especificaciones técnicas en las que deben funcionar correctamente los lugares para depositar desechos.

Este marco regulatorio, conformado en buena medida por normas oficiales mexicanas, se ha desarrollado ya sea como consecuencia directa de la adhesión del Estado mexicano a instrumentos internacionales en materia ambiental, o bien en alineación con los principios rectores del derecho ambiental internacional.

En cualquier caso, su incorporación al ordenamiento jurídico interno ha permitido no solo el fortalecimiento de los derechos ambientales y de la protección de la naturaleza, sino también la configuración de mecanismos jurídicos que posibilitan la sustanciación de procedimientos de responsabilidad administrativa frente al incumplimiento de dichas disposiciones.

Aunque una conducta estatal de acción u omisión que contravenga el marco jurídico supranacional puede dar lugar a responsabilidad internacional, en el ámbito ambiental el Estado mexicano también puede ser sujeto de diversas formas de responsabilidad previstas en su propio ordenamiento jurídico, particularmente cuando incumple sus obligaciones de regulación, vigilancia y control.

Esta pluralidad de regímenes de responsabilidad resulta especialmente relevante en contextos donde la inobservancia normativa adopta un carácter reiterado y tolerado por las autoridades competentes.

⁸ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. [Norma Oficial Mexicana NOM-083 SEMARNAT-2003](#), Diario Oficial de la Federación, México, 2024. (Fecha de último acceso: 27-02-2025)

Cuando, como consecuencia de dicho actuar omisivo o deficiente, se generan daños al medio ambiente, estas afectaciones no solo producen impactos locales o regionales sobre la biodiversidad, sino que pueden contribuir a problemáticas de alcance global, como la crisis climática.

Tal es el caso de la generación excesiva de residuos sólidos urbanos y su inadecuada disposición en sitios que no cumplen con las condiciones técnicas y legales exigidas, fenómeno que será analizado con mayor detalle en los apartados siguientes.

Estas afectaciones se derivan del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco supra e infra nacional y que en el caso específico en las relacionadas con el manejo inadecuado de los desechos sólidos se desprenden de actividades de prevención, control, fiscalización y reparación o restauración del entorno natural.

En este orden de ideas, la responsabilidad estatal constituye un elemento esencial del Estado de Derecho, en tanto que las instituciones y órganos del poder público se encuentran obligados a responder jurídicamente por los actos u omisiones que, en el ejercicio de sus funciones, sean contrarios a la legalidad o impliquen la vulneración de derechos humanos y fundamentales.

Lo anterior, de acuerdo a lo expresado por Fernández Ruiz, quien asegura que el sometimiento al imperio del derecho por parte del poder público sobre todo cuando se trata de resarcir a los administrados o particulares por los daños que los servidores o funcionarios y demás agentes estatales propicien con su actuación culposa o no, porque ahí es donde radica según Ruiz la esencia misma que caracteriza al Estado de derecho⁹.

Sobre esta idea de responsabilidad estatal se construye el presente estudio, y que en el derecho interno toma como base constitucional lo establecido en el artículo primero párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar,

⁹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. [Derecho administrativo del Estado de San Luis Potosí](#), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

(Fecha de último acceso: 27-02-2025).

proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

Entre los derechos que las autoridades estatales mexicanas están obligadas a proteger y garantizar se encuentra el derecho a un medio ambiente sano, consagrado en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece expresamente la responsabilidad de quien provoca un daño o deterioro ambiental¹⁰.

Luego entonces, si colegimos el artículo primero y cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tenemos el fundamento de la responsabilidad de salvaguardar no solamente el derecho al medio ambiente desde el punto vista antropocentrista sino también de la obligación estatal en caso que sea el mismo Estado quien provoque una afectación a la biodiversidad, o a la naturaleza misma como sujeta de derechos¹¹.

Una vez que hemos precisado que dentro de un Estado de derecho lo ideal es que el poder estatal en caso de que el desarrollo de su actuación afecte al medio ambiente repare el daño causado, este puede ser sujeto de responsabilidad y atendiendo a que en el sistema jurídico mexicano se reconocen tipos de responsabilidad, es preciso determinar en cuales puede incurrir el Estado mexicano en caso de afectación ambiental.

En primer lugar, haremos referencia a la responsabilidad civil que en dicha materia encuentra su fundamento por antonomasia en el Código Civil Federal y sus respectivas equivalencias en las codificaciones de las entidades federativas¹².

Este tipo de responsabilidad se configura cuando el Estado produce una afectación o daño a bienes o derechos de particulares y por lo tanto tiene la

¹⁰GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Héctor y VILLALOBOS MORALES, Julia. [Impactos de la gestión de residuos sólidos urbanos en América Latina](#), *Ciencia Latina: Revista Científica Multidisciplinar*, vol. 6, núm. 1, enero-junio de 2022, pp. 812–831.(Fecha de último acceso: 27-02-2025).

¹¹CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), México, 2025.(Fecha de último acceso: 27-02-2025).

¹² CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. [Código Civil Federal](#), México, edición vigente al 17 de enero de 2024. (Fecha de último acceso: 27-02-2025).

obligación de resarcir el daño, se derive o no de una consecuencia de un incumplimiento contractual con el particular.

En el caso que nos ocupe, la responsabilidad puede actualizarse cuando, con motivo de actividades gubernamentales o de la prestación de un servicio público, se produzca un daño a los recursos naturales de particulares. Tal sería el supuesto de una planta de tratamiento de aguas residuales, bajo la responsabilidad de una autoridad municipal, que vierte efluentes contaminantes sobre terrenos agrícolas, generando con ello la obligación de reparar el daño causado¹³.

Por su parte, en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial se reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado, la cual se configura cuando se produce un daño a los particulares derivados de la actividad administrativa irregular, aunque no medie dolo o culpa de los servidores públicos¹⁴.

En el ámbito de la responsabilidad ambiental, la civil se correlaciona con la responsabilidad administrativa de las personas servidores públicos, en esta tesitura las personas servidoras públicas están sujetas al marco sancionatorio cuando por sus actuaciones u omisiones presentan características de hechos que constituyen faltas administrativas¹⁵.

Específicamente estas conductas en el ámbito de la responsabilidad administrativa ambiental están relacionadas con actividades de fiscalización, vigilancia, cumplimiento regulatorio o de ejecución.

A nivel nacional, esta responsabilidad se encuentra regulada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y su competencia se correlaciona con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

¹³ MANZANARES CAMPOS, Mercedes Isabel. [La responsabilidad civil por el daño ambiental](#),

tesis doctoral, *Universitat de Barcelona*, 2021. (Fecha de último acceso: 27-02-2025).

¹⁴ CONGRESO DE LA UNIÓN. [Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado](#), Diario Oficial de la Federación, México, última reforma vigente. (Fecha de último acceso: 01-12-2026).

¹⁵ GARRIDO FALLA, Fernando. [La responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos en Europa](#), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023. (Fecha de último acceso: 27-02-2025).

En la praxis es frecuente asociar estos tipos de responsabilidad estatal mexicana en la omisión de la autoridad responsable de clausurar un sitio de disposición final de residuos sólidos cuando así deba de hacerlo, o bien cuando en el ejercicio de las funciones se autorice la instalación de un sitio de disposición contraviniendo la normatividad de la materia y afectando los derechos fundamentales de los administrados.

Tal es el caso del resultado obtenido en la sentencia del Amparo en revisión 237/2020¹⁶ de fecha 14 de abril de 2021 en el cual la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia determinó que una autorización otorgada al municipio de Xonacatlan en el Estado de México por parte del Gobierno estatal de dicha entidad federativa se transgredía lo dispuesto en los artículos primero, cuarto párrafo quinto de la Constitución Federal, así como lo establecido en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mismos que son parte del marco convencional en los que además de la constitucional también se reconoce el derecho a un medio ambiente sano y la salud pública.

En la referida sentencia se ordenó desde luego clausurar el sitio de disposición final y se advirtió que cuando ocurre un incumplimiento en este caso del marco convencional y el marco jurídico del derecho interno se actualizan las siguientes violaciones:

*(...) no solo a una violación del derecho a un medio ambiente sano por parte de las autoridades responsables, sino también de su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, prevista en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)*¹⁷

Por otro lado, puede configurarse responsabilidad penal derivada de la actuación estatal que, aunque no recae directamente sobre el Estado como persona jurídica, se actualiza respecto de los servidores públicos que, en el ejercicio de sus atribuciones, cometen delitos contra el medio ambiente¹⁸.

¹⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. [Evidencia científica](#), Cuadernos de Jurisprudencia, Serie Temas Selectos de Derecho, núm. 2, primera edición, Ciudad de México, SCJN, 2022. (Fecha de último acceso: 27-02-2025).

¹⁷ *Ídem*.

¹⁸ VARGAS, Marial del Carmen Silvia. [Environmental Compliance y su incidencia en la responsabilidad penal ambiental](#), Universidad Católica de Santa María, Arequipa, Perú, 2022. (Fecha de último acceso: 27-02-2025).

El fundamento de esta forma de responsabilidad se localiza en el Código Penal Federal, en el apartado relativo a los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, el cual se vincula normativamente con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y con la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹⁹.

En el ordenamiento jurídico mexicano, la actualización de una falta administrativa grave no excluye la eventual configuración de un delito contra el medio ambiente o los bienes jurídicos tutelados.

Así, un mismo hecho puede dar lugar de manera concurrente a responsabilidades administrativas y penales, correspondiendo a la autoridad administrativa competente dar vista al Ministerio Público para el inicio de la investigación penal, sin que la actuación de una jurisdicción excluya o sustituya a la otra.²⁰

Por lo que respecta a la responsabilidad internacional del Estado debe su existencia al marco convencional al que se encuentra sujeta y que se inscribe dentro de la gama de tratados y convenciones que México ha suscrito con el objeto de garantizar no solo el derecho a un medio ambiente para el sano desarrollo de las personas sino también en el ánimo de reconocer los derechos de la naturaleza y dotarla de una condición de ser considerada como un sujeto titular de derechos²¹.

En este tenor, si el Estado mexicano incumple los compromisos asumidos en el ámbito convencional, ello lo conducirá a enfrentar las consecuencias jurídicas derivadas de dicho incumplimiento. De esta manera el Estado es responsable no solo por aquellas actuaciones específicas que configuren un daño o afectación ambiental, sino en el incumplimiento directo de sus compromisos u obligaciones contraídas en el ámbito internacional en materia ambiental tal como

¹⁹ Consúltase CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. [Código Penal Federal](#), México, edición vigente al 1 de abril de 2025. (Fecha de último acceso: 12-05-2025).

²⁰ LIMONGI IZAGUIRRE, María Emilia. [Tres campos de responsabilidad en el Derecho Ambiental](#), JUEES, núm. 2, enero de 2022, p. 119. (Fecha de último acceso: 27-09-2025).

²¹ KARAM QUINONES, Carlos. [Teoría del derecho ambiental](#), Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. 43, núm. 129, Ciudad de México, sep./dic. 2010, pp. 1443–1450. (Fecha de último acceso: 13-09-2025).

se ha explorado en otras investigaciones análogas relacionadas con incumplimiento de normatividad convencional²².

Dichos compromisos se fundamentan en la protección de bienes jurídicos asociados al medio ambiente y la naturaleza y, como sostiene Lorenzetti, en la comprensión de la complejidad del sistema ecológico, de donde deriva un paradigma ambiental basado en la armonización entre el orden jurídico y el orden natural²³.

3. SITUACIÓN NACIONAL DEL MANEJO INADECUADO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN MÉXICO

Aunque en México existe un marco jurídico y convencional que garantiza el derecho humano al medio ambiente y los derechos de la naturaleza, se registra una crisis ambiental derivada del incumplimiento de un manejo inadecuado a la hora de depositar los residuos sólidos en lugares idóneos para su vertimiento. Lo cual, compromete los compromisos adquiridos en el marco convencional y en el derecho interno en su marco jurídico y regulatorio.

El diagnóstico vigente al momento en que se redacta este producto de investigación detalla que al menos el noventa por ciento de los lugares para depositar basura no cumplen con los requisitos técnicos y ambientales establecidos²⁴.

Esta inobservancia sistemática configura un incumplimiento normativo que, por su impacto, debe analizarse también bajo la óptica de la responsabilidad estatal por daño ambiental no solo por la incapacidad de dar cumplimiento a la

²²ABELLO GALVIS, Ricardo y ARÉVALO-RAMÍREZ, Walter. [Los actos de corrupción como violación del derecho internacional de los derechos humanos desde la responsabilidad internacional del Estado](#), *Estudios Constitucionales*, vol. 20, núm. 2, Santiago de Chile, diciembre de 2022, pp. 164–194. (Fecha de último acceso: 10-08-2025).

²³ LORENZETTI, Ricardo Luis. [Teoría del Derecho Ambiental](#), Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Santa Fe, Argentina, 2021. (Fecha de último acceso: 19-02-2025).

²⁴ SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT). Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos, (<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file>

ley sino en la incapacidad para establecer programas y políticas que conlleven a disminuir la generación descomunal de desechos en el país.

Según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas, a nivel mundial se generan anualmente alrededor de trescientas cincuenta millones de toneladas de desechos plásticos, de los cuales México produce cerca de cinco millones²⁵.

Asimismo, el reciente informe del Banco Mundial denominado: "What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050", advierte sobre un aumento drástico en la generación de desechos a nivel mundial²⁶. Para el Fondo Mundial para la Naturaleza, México está generando 5.7 millones de toneladas de residuos plásticos al año y su mala gestión, contribuye a la crisis climática toda vez que los productos contaminantes de la industria del plástico aportan el 3.4 por ciento de las emisiones de gases de efecto de invernadero a nivel mundial²⁷.

De manera oficial, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, reconoce que se genera 42 millones de toneladas de basura al año²⁸. Además, de acuerdo a lo expuesto en el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2022-2024, se estima que en México hay 2,203 lugares de disposición dispuestos en 1,722 municipios²⁹. Aunque no se dispone de información exacta sobre la cantidad de sitios que cumplen con la norma técnica aplicable, se estima que solo el 14.8% lo hace. Por lo tanto, es común que dichos lugares para verter los desechos se conviertan en espacios altamente contaminantes.

²⁵ El programa referido advierte que, de continuar así, la cantidad se triplicará para el año 2040, al respecto véase: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). [La ONU traza una hoja de ruta para solucionar la contaminación mundial por plásticos](#), ONU, s/f.(Fecha de último acceso: 21-08-2025).

²⁶ Se proyecta que para el año 2050, los desechos pueden aumentar en un 70 %, consúltese: BANCO MUNDIAL, [Informe del Banco Mundial: Los desechos a nivel mundial crecerán un 70% para 2050, a menos que se adopten medidas urgentes](#), Washington, 2018. (Fecha de último acceso: 25-09-2025)

²⁷ LA JORNADA. [Mala gestión en México de 5.7 millones de ton de residuos plásticos por año](#), 20 de marzo de 2024.(Fecha de último acceso: 18-10-2025).

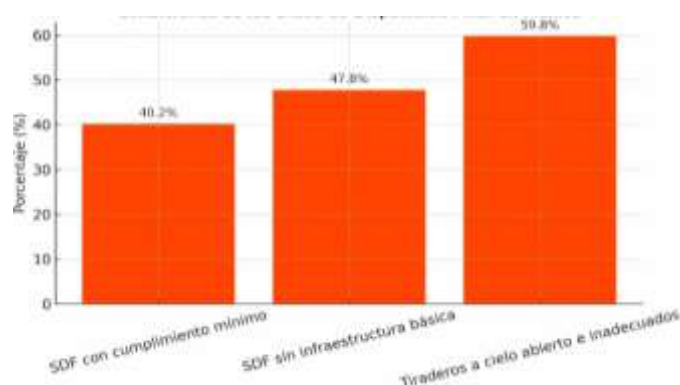
²⁸ LA JORNADA. [El de los desperdicios, un problema de más de 100 mil toneladas diarias](#), 17 de septiembre de 2023.(Fecha de último acceso: 20-10-2025).

²⁹ SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT). [Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2022-2024](#), Diario Oficial de la Federación.(Fecha de último acceso: 27-02-2025).

De esta manera, una gestión inadecuada de los lugares de confinamiento final genera múltiples efectos nocivos para la salud pública, en tanto que estos constituyen, a nivel mundial, una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero debido a su contenido orgánico, el cual produce gas metano, cuyo potencial de calentamiento es aproximadamente veinticuatro veces mayor que el del dióxido de carbono³⁰.

Asimismo, entre los principales problemas asociados se encuentran el aumento en la generación de desechos, la existencia de sistemas de aseo público inoperantes, el escaso aprovechamiento de residuos y la proliferación de vertederos al cielo abierto, los cuales contaminan los cuerpos de agua, afectan los entornos ecosistémicos y dañan de manera significativa el suelo y el aire. A ello se suma el crecimiento de la población urbana y el consumo intensivo de productos diseñados para una vida útil corta, factores que han completado la gestión de los residuos. Para una mejor representación visual de las condiciones físicas en la que operan los SDF en México, véase la siguiente figura:

Figura 1. Condiciones de infraestructura de los SDF en México



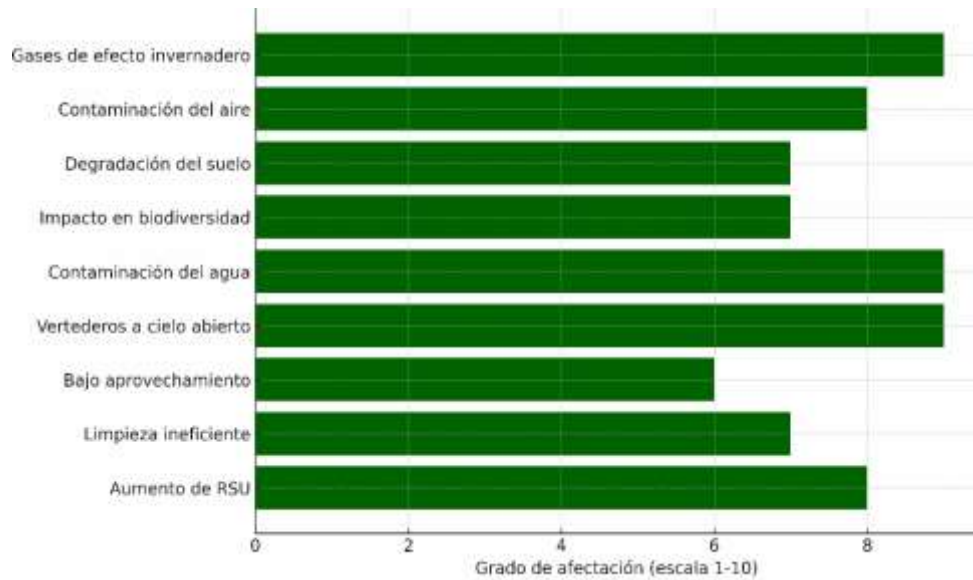
Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos obtenidos del Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos 2020

De la gráfica se advierte que prevalecen los tiraderos a cielo abierto sobre los SDF que funcionan conforme a la normatividad mínima y sobre los que no cuentan con medios de infraestructura básica.

³⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. [Cómo la basura afecta al desarrollo de América Latina](#), Noticias ONU, Mirada Global / Historias Humanas, Organización de las Naciones Unidas, 2024. (Fecha de último acceso: 27-02-2025).

Ahora bien, las condiciones en las que operan los SDF, están contribuyendo a los siguientes:

Figura 2. Efectos ambientales de los SDF en México



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos obtenidos del Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos 2020

Las afectaciones al ambiente expuestas en el resultado de la gráfica anterior confirman la tesis sobre que la actividad estatal irregular u omisiva, de vigilar el cumplimiento de las normas ambientales permiten, tolerar o no sancionar estas prácticas, a pesar de su previsibilidad y reincidencia, contribuyen gravemente a deterioros ambientales de escala mundial como lo es el cambio climático.

Por otro lado, una vez analizado el marco convencional normativo y correspondiente en este estudio regulatorio es posible sostener que en la actualidad el Estado mexicano es responsable por daño ambiental derivado de su inobservancia omisiva principalmente en diversas categorías de responsabilidad: objetiva civil, administrativa, penal e internacional.

Asimismo, la situación actual del manejo inadecuado de los residuos sólidos en los sitios de disposición final constituye una evidencia no solo del incumplimiento de la normativa ambiental y de las afectaciones al medio ambiente, sino también de la fragilidad del Estado de Derecho. Dicha fragilidad ha sido documentada en el Índice de Estado de Derecho en México 2024, el cual refleja un bajo nivel de cumplimiento regulatorio, convencional y

normativo en materia de sitios de disposición final, así como debilidades en la cultura de legalidad en la actualidad.

4. CONCLUSIONES

Lo expuesto permite afirmar que la problemática de los SDF de RSU no constituye únicamente un déficit técnico o administrativo, sino un problema estructural de cumplimiento normativo que interpela directamente al Estado de Derecho ambiental en México. Esta responsabilidad se origina en una gestión ineficaz, principalmente frente a la situación que prevalece en los sitios de confinamiento definitivo, mismos que presentan un alto nivel de incumplimiento técnico y ambiental. El análisis revela que, conforme al sistema jurídico mexicano, el Estado puede ser sujeto de todo un sistema de responsabilidades: civil objetiva, penal, administrativa e internacional. La inobservancia estatal, a pesar de contar con un marco jurídico reforzado por instrumentos internacionales, ha dado lugar a una situación de incumplimiento que se traduce en afectaciones ambientales significativas y en riesgos crecientes para la salud humana. Estas responsabilidades múltiples que surgen de la actividad omisiva estatal, pueden ser combatidas además de mejorar el cumplimiento normativo de la materia, si se reconoce la responsabilidad y la consolidación de mecanismos de fiscalización y reparación, y el cumplimiento efectivo del principio de progresividad. De no atender la tendencia nociva antes expuesta, el Estado no solo incumplirá sus obligaciones legales y convencionales, sino que profundizará su responsabilidad incluso internacional por desatención en el cumplimiento del deber de proteger, garantizar y reparar los derechos ambientales y colectivos de la población, especialmente los de las comunidades más vulnerables.

5. FUENTES DE INFORMACIÓN

ABELLO GALVIS, Ricardo y ARÉVALO-RAMÍREZ, Walter. “Los actos de corrupción como violación del derecho internacional de los derechos humanos desde la responsabilidad internacional del Estado”. *Estudios Constitucionales*, vol. 20, núm. 2, Santiago de Chile, diciembre de 2022, pp. 164–194. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071852002022000200164&script=sci_arttext (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

ALCOCER QUINTEROS, Rubén Patricio; KNUDSEN GONZÁLEZ, José A. y MARRERO DELGADO, Fernando. “Contribución a la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en cantones del Ecuador”. *Letras*

Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales, núm. 32, Quito, 2022, pp. 1–20. Disponible en: <http://ojs.freddyguerrero.com/index.php/letrasverdes/article/view/1419/1282> (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

BANCO MUNDIAL. “Informe del Banco Mundial: Los desechos a nivel mundial crecerán un 70% para 2050, a menos que se adopten medidas urgentes”. Washington, 2018. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/09/20/global-waste-to-grow-by-70-percent-by-2050-unless-urgent-action-is-taken-world-bank-report> (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Código Civil Federal*. México, edición vigente al 17 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CCF.pdf> (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Código Penal Federal*. México, edición vigente al 1 de abril de 2025. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf> (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 2025. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

CONGRESO DE LA UNIÓN. *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Diario Oficial de la Federación, México, última reforma vigente. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRPE.pdf> (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

CONGRESO DE LA UNIÓN. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Diario Oficial de la Federación, México, 2024. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf> (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

CONGRESO DE LA UNIÓN. *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*. Diario Oficial de la Federación, México, 2024. Disponible en:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPGIR.pdf> (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

ECHAVARRÍA HERAS, H.; LEAL RAMÍREZ, C.; MILLÁN NÚÑEZ, E.; MONTIEL ARZATE, E. y RODRÍGUEZ REYES, C. “Introducción a la crisis ambiental: temas clave y desafíos”. *Colección sobre Epistemología de la Crisis Ambiental y Economía*, Ensayo 1.2, Departamento de Ecología Marina, CICESE, 2023. Disponible en: [https://cicese.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1007/4003/1/Echavarria%20Heras%20et%20al%20\(2023\)%20Ensayo%201.2.pdf](https://cicese.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1007/4003/1/Echavarria%20Heras%20et%20al%20(2023)%20Ensayo%201.2.pdf) (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho administrativo del Estado de San Luis Potosí*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6705-derecho-administrativo-del-estado-de-san-luis-potosi> (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

GARRIDO FALLA, Fernando. *La responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos en Europa*. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023. Disponible en: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/106948361/RGDA_64_La_responsabilidad_disciplinaria_empleados_publicos_Europa-libre.pdf (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Héctor y VILLALOBOS MORALES, Julia. “Impactos de la gestión de residuos sólidos urbanos en América Latina”. *Ciencia Latina: Revista Científica Multidisciplinar*, vol. 6, núm. 1, enero-junio de 2022, pp. 812–831. Disponible en: <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/4066/6178> (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

KARAM QUINONES, Carlos. “Teoría del derecho ambiental”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 43, núm. 129, Ciudad de México, sep./dic. 2010, pp. 1443–1450. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332010000300014 (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoría del Derecho Ambiental*. Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Santa Fe, Argentina, 2021. Disponible en: https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/6962/mod_resource/co

[tent/1/Teoría%20del%20Derecho%20Ambiental.pdf](#) (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT). *Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos*, edición 2020, México, SEMARNAT. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/554385/DBGIR-15-mayo-2020.pdf> (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT). *Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2022–2024*. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673264&fecha=05/12/2022 (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN). *Evidencia científica, Cuadernos de Jurisprudencia*, Serie Temas Selectos de Derecho, núm. 2, primera edición, Ciudad de México, SCJN, 2022. Disponible en: https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scn/publicacion/2023-01/CJ%20TSD%202%20Evidencia%20Científica.pdf (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

WORLD JUSTICE PROJECT. *Índice de Estado de Derecho en México 2023–2024*, sexta edición, México, junio de 2024. Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico> (Fecha de último acceso: 25-02-2025).

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de febrero de 2026

COMENTARIO DE LA SENTENCIA TEDH, 30 DE ENERO DE 2025, CANNAVACCIUOLO Y OTROS CONTRA ITALIA *

COMMENTARY ON THE JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 30 JANUARY 2025, CANNAVACCIUOLO AND OTHERS V. ITALY

Autor: Patricia Lacal Romero, Jefe de Servicio de Disciplina Urbanística, Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife (España)

Fecha de recepción: 15/12/2025

Fecha de aceptación con modificaciones: 30/12/2025

Fecha de modificación: 15/01/2026

Fecha de aceptación: 15/01/2026

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00465>

Resumen:

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30 de enero de 2025, en el asunto *Cannavacciuolo y otros contra Italia* (n.º 51567/14), tiene una trascendencia sustantiva en el análisis de la interrelación entre medio ambiente, seguridad y salud, al consolidar el deber estatal de protección frente a riesgos ambientales graves. El TEDH declara vulnerado el derecho a la vida consagrado en el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos debido a la prolongada omisión del Estado italiano en responder ante la contaminación sistémica en la región de Campania, derivada del tratamiento ilícito de residuos

* El presente trabajo se enmarca en el II Congreso Internacional "Medio ambiente, seguridad y salud", celebrado en la Universidad de Málaga (España) durante los días 23 y 24 de octubre de 2025.

peligrosos y de la exposición de la población a un riesgo real y significativo para su vida.

La resolución incorpora por primera vez el procedimiento de “sentencia piloto” en materia ambiental, estableciendo obligaciones estructurales que incluyen el diseño de una estrategia comprehensiva, la creación de un mecanismo independiente de vigilancia y el establecimiento de una plataforma de información pública accesible y actualizada. La confirmación del Tribunal de que la incertidumbre científica no exime al Estado de actuar otorga relevancia operativa a un enfoque preventivo en la protección del derecho a la vida, incluso en ausencia de un daño individualizado acreditado.

El presente trabajo examina el contenido dogmático del fallo, sus implicaciones en materia de gobernanza ambiental y la exigencia de una tutela reforzada de los Derechos Humanos en contextos de degradación ambiental severa. Se pretende demostrar cómo la jurisprudencia internacional puede influir en el rediseño normativo y ejecutivo de las políticas públicas ambientales, ofreciendo nuevas vías para la protección efectiva de los derechos afectados —en particular, el derecho a la vida y a la salud— en escenarios de vulnerabilidad ambiental estructural.

Abstract:

The Judgment of the European Court of Human Rights of 30 January 2025, in the case *Cannavacciuolo and Others v. Italy* (No. 51567/14), holds substantive significance in the study of the interrelationship between environment, safety, and health, by consolidating the State’s duty to protect against serious environmental risks. The Court found a violation of the right to life enshrined in Article 2 of the European Convention on Human Rights, due to the Italian State’s prolonged failure to address the systemic pollution in the Campania region, arising from the unlawful treatment of hazardous waste and the population’s exposure to a real and significant risk to life.

For the first time, the judgment introduces the “pilot judgment” procedure in environmental matters, establishing structural obligations that include the design of a *comprehensive strategy*, the creation of an *independent monitoring mechanism*, and the establishment of a *public information platform* accessible and regularly updated. The Court’s affirmation that scientific uncertainty does not relieve the State of its duty to act gives operative relevance to a preventive approach in the protection of the right to life, even in the absence of proven individualized harm.

This paper examines the doctrinal content of the ruling, its implications for environmental governance, and the demand for reinforced protection of fundamental rights in contexts of severe environmental degradation. It also explores how international jurisprudence may influence the normative and executive redesign of environmental public policies, offering new avenues for the effective safeguarding of affected rights — particularly the rights to life and health — in scenarios of structural environmental vulnerability.

Palabras clave: Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sentencia piloto. Gobernanza ambiental. Derecho a la vida. Cambio climático.

Keywords: Court of Human Rights. Pilot judgment. Environmental governance. Right to life. Climate change.

Índice:

1. Introducción
 - 1.1. Planteamiento del problema
 - 1.2. Justificación científica y social
 - 1.3. Objetivos y metodología
2. Marco teórico y conceptual
 - 2.1. La gobernanza ambiental como categoría jurídica emergente
 - 2.2. Derechos Humanos y medio ambiente: una interdependencia consolidada
 - 2.3. La dimensión estructural de la tutela ambiental
3. Contexto fáctico
 - 3.1. Antecedentes históricos de la crisis de residuos en Campania
 - 3.2. Impacto ambiental y sanitario documentado
 - 3.3. La respuesta estatal: omisiones y deficiencias
 - 3.4. Los demandantes y la acción ante el TEDH
 - 3.5. La relevancia del contexto fáctico en la Sentencia
4. Análisis jurídico
 - 4.1. La interpretación expansiva del artículo 2 del CEDH
 - 4.2. La innovación metodológica: la sentencia piloto en materia ambiental
 - 4.3. La centralidad del principio de precaución
 - 4.4. Obligaciones estructurales impuestas al Estado italiano
 - 4.5. La dimensión colectiva de la tutela de derechos

5. Discusión crítica
6. Conclusión
7. Epílogo
8. Bibliografía

Index:

1. Introduction
 - 1.1. Problem Statement
 - 1.2. Scientific and Societal Justification
 - 1.3. Objectives and Methodological Framework.
2. Theoretical and conceptual framework
 - 2.1. Environmental Governance as an Emerging Legal Category
 - 2.2. Human Rights and the Environment: A Consolidated Interdependence
 - 2.3. The Structural Dimension of Environmental Protection.
3. Factual background
 - 3.1. Historical Background of the Waste-Management Crisis in Campania
 - 3.2. Documented Environmental and Public-Health Impacts
 - 3.3. The State's Response: Omissions and Deficiencies
 - 3.4. The Applicants and the Proceedings before the ECtHR
 - 3.5. The Relevance of the Factual Context in the Judgment.
4. Legal analysis
 - 4.1. The Expansive Interpretation of Article 2 of the ECHR
 - 4.2. Methodological Innovation: The Pilot Judgment in Environmental Matters
 - 4.3. The Centrality of the Precautionary Principle
 - 4.4. Structural Obligations Imposed upon the Italian State
 - 4.5. The Collective Dimension of Rights Protection
5. Critical discussion
6. Conclusions
7. Epilogue
8. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

La introducción desarrollada en estas primeras páginas cumple una doble función: por un lado, situar al lector en el marco general de la problemática abordada; por otro, justificar la pertinencia del estudio y delinear con claridad los objetivos que orientarán el análisis subsiguiente.

Conviene destacar, en primer término, que la crisis ambiental contemporánea se caracteriza por su complejidad estructural. No se trata de episodios aislados de contaminación, sino de fenómenos sistémicos que afectan a regiones enteras y comprometen la salud de generaciones presentes y futuras. La región de Campania constituye un ejemplo paradigmático: la acumulación ilícita de residuos peligrosos durante décadas ha configurado un entorno insalubre, asociado —según diversos estudios citados en la propia sentencia— a tasas de enfermedades graves superiores a la media nacional (§§ 10, 14, 18-21). La inacción estatal frente a esta realidad pone de relieve las limitaciones de los sistemas jurídicos tradicionales para afrontar riesgos que desbordan el ámbito individual y exigen respuestas colectivas de carácter estratégico.

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La protección de los Derechos Humanos frente a los riesgos derivados de la degradación ambiental constituye uno de los desafíos más apremiantes del constitucionalismo contemporáneo, del Derecho Internacional y de la protección de los Derechos Humanos. La progresiva constatación de que la crisis ambiental no puede entenderse como un mero problema de gestión de recursos naturales, sino como un fenómeno estructural que incide de manera directa y profunda en la salud, la seguridad y la calidad de vida de las personas, ha impulsado a los Tribunales internacionales a ampliar el alcance de las garantías convencionales, integrando la dimensión ambiental como presupuesto ineludible para la efectividad de los derechos clásicos.

En este escenario, la sentencia *Cannavacciuolo y otros vs. Italia* (n.º 51567/14), dictada por la Primera Sección del Tribunal Europeo de Derechos Humanos —en lo sucesivo, TEDH— el 30 de enero de 2025, reviste extraordinaria relevancia en la consolidación de la tutela ambiental como dimensión intrínseca de los Derechos Humanos. El Tribunal declara la vulneración del derecho a la vida consagrado en el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos —en lo sucesivo, CEDH— al constatar que existía un riesgo “suficientemente serio, real, constatable e inminente” para los demandantes derivado del fenómeno de contaminación persistente en la *Terra dei Fuochi* (§§ 390-392).

Conviene precisar, no obstante, que el TEDH no afirma que la degradación ambiental constituya “por sí misma” una vulneración autónoma del derecho a la vida, sino que exige la concurrencia de un riesgo real e inmediato para las personas afectadas (§ 389).

Asimismo, el TEDH aplica por primera vez en materia ambiental el procedimiento de sentencia piloto, exigiendo al Estado italiano: (i) la adopción

de una estrategia comprehensiva que articule las medidas existentes o previstas; (ii) la creación de un mecanismo de monitorización independiente; y (iii) el establecimiento de una plataforma de información pública accesible y actualizada (§ 466). Estas obligaciones estructurales deberán implementarse en un plazo de dos años desde la firmeza del fallo.

1.2. JUSTIFICACIÓN CIENTÍFICA Y SOCIAL

La trascendencia científica del fallo se halla en la inauguración de un nuevo marco hermenéutico para la interpretación del artículo 2 del CEDH, incorporando de manera explícita —aunque no bajo esa denominación técnica— la lógica del principio de precaución en el haz de garantías que conforman la tutela del derecho a la vida. En efecto, el TEDH afirma que la falta de certeza científica sobre los efectos concretos de la exposición a los contaminantes no exime al Estado de su deber de protección cuando existe un riesgo “suficientemente serio, real, constatable e inminente” (§§ 390-393). Esta afirmación, aun sin emplear el término “principio de precaución”, refleja su operatividad material, lo que permite sostener que este principio adquiere centralidad en la construcción jurisprudencial del TEDH. Ello comporta una aportación doctrinal de notable relevancia para la ciencia jurídica, en tanto consolida la interdependencia estructural entre Derechos Humanos y gobernanza ambiental, y abre un campo de investigación para futuros estudios comparados orientados a examinar la expansión y profundización de las obligaciones positivas estatales en contextos de riesgo ambiental. La Sentencia, en este sentido, no solo transforma la dogmática convencional, sino que ofrece un modelo analítico que permitirá proyectar nuevas líneas de reflexión sobre la adaptación del Derecho internacional de los Derechos Humanos a las condiciones contemporáneas de degradación ambiental.

Por otro lado, la introducción de la técnica de la sentencia piloto en este ámbito supone un salto cualitativo. Pues, como se ha indicado *ut supra*, el Tribunal no se limita a declarar la vulneración de los derechos de los demandantes, sino que ordena la adopción de medidas estructurales orientadas a prevenir futuras violaciones, imponiendo al Estado italiano la adopción, en un plazo de dos años desde la firmeza del fallo, de las tres medidas enumeradas en el apartado previo (§ 466).

Conjuntamente consideradas, las tres exigencias reflejan una concepción dinámica y evolutiva de la protección de los Derechos Humanos, que trasciende la lógica meramente individual para incorporar una perspectiva colectiva, preventiva y orientada a la transformación institucional. Esta técnica procesal de la sentencia piloto —aplicada por primera vez en materia ambiental—,

inaugura una metodología innovadora que refuerza la eficacia del sistema europeo de protección de derechos.

Desde una perspectiva social, el pronunciamiento responde a una problemática que afecta de manera directa y transversal a comunidades enteras: la degradación ambiental masiva que ha caracterizado la región de Campania y sus repercusiones graves y acumulativas sobre la salud pública. El Tribunal no se limita a constatar la vulneración de derechos individuales, sino que visibiliza la dimensión colectiva, difusa e intergeneracional del daño ambiental, destacando la necesidad de mejorar la coordinación institucional, la transparencia y la disponibilidad de información fiable para la población (§§ 73, 418-423). En tal sentido, el fallo adquiere un valor social paradigmático al concebirse como un instrumento jurídico replicable en otros escenarios de degradación ambiental severa, contribuyendo a la configuración de políticas públicas más responsables y respetuosas con la dignidad humana. De este modo, no solo proporciona una respuesta jurídica a una crisis ambiental estructural, sino que constituye un verdadero impulso hacia la democratización y la profundización ética de la acción estatal en materia ambiental.

1.3. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El estudio se propone examinar en profundidad el contenido de la Sentencia *Cannavacciuolo y otros contra Italia*, destacando sus aportaciones a la interpretación del artículo 2 del CEDH y al desarrollo de las obligaciones positivas en contextos de riesgo ambiental. Asimismo, se pretende analizar las implicaciones derivadas de la introducción del procedimiento de sentencia piloto en materia ambiental y valorar su aptitud para generar transformaciones estructurales en las políticas públicas. El trabajo se orienta también a explorar la centralidad que adquiere la lógica del principio de precaución como estándar jurídico operativo en la tutela de los Derechos Humanos frente a riesgos ambientales cada vez más complejos, a la luz de la afirmación del Tribunal de que la falta de certeza científica no exime al Estado de su deber de protección cuando existe un riesgo suficientemente acreditado (§ 393). Finalmente, se aspira a reflexionar sobre el impacto de la jurisprudencia internacional en el rediseño normativo y ejecutivo de la gobernanza ambiental, con particular atención a la protección del derecho a la vida, la salud y la seguridad ante escenarios de degradación ambiental prolongada.

Para ello, se seguirá la estructura clásica científica. Primero, se delineará un marco teórico y conceptual. En segundo término, se reconstruirá el contexto fáctico de la crisis de residuos en Campania, cuya magnitud y persistencia constituyen el trasfondo indispensable para comprender la *ratio decidendi* del Tribunal (§§ 5-20, 73, 418-423). Posteriormente, se abordará el análisis jurídico

de la Sentencia, destacando la interpretación expansiva del artículo 2 CEDH, la innovación metodológica de la sentencia piloto y la relevancia de las obligaciones estructurales impuestas. Finalmente, se desarrollará una discusión crítica, ponderando las fortalezas y debilidades del fallo, así como las tensiones dogmáticas e institucionales que suscita.

La metodología adoptada combina un análisis dogmático y jurisprudencial de la Sentencia con una revisión sistemática y comparada de la doctrina especializada y del acervo normativo aplicable, lo cual permite situar el fallo en un marco transversal, identificar líneas interpretativas coherentes y ponderar su capacidad para orientar tanto la evolución futura de la jurisprudencia del TEDH como la configuración de las políticas públicas en materia ambiental.

2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

La adecuada intelección de la sentencia *Cannavacciuolo y otros contra Italia* exige situarla dentro de un entramado teórico de mayor amplitud, en el que convergen categorías dogmáticas, doctrinas internacionales y principios estructurantes de la gobernanza ambiental. Esto es, la construcción dogmática de la Sentencia exige un andamiaje conceptual sólido que permita comprender la emergencia de la gobernanza ambiental como categoría jurídica, la consolidación de la interdependencia entre Derechos Humanos y medio ambiente, y la dimensión estructural de la tutela ambiental.

El presente apartado se orienta a perfilar tal marco conceptual con un rigor sistemático, a fin de dotar al análisis de las herramientas hermenéuticas indispensables para desentrañar la proyección jurídica del fallo y valorar con precisión su incidencia en la configuración del Derecho contemporáneo.

2.1. LA GOBERNANZA AMBIENTAL COMO CATEGORÍA JURÍDICA EMERGENTE

Ha de advertirse que, la Sentencia no utiliza expresamente el término “gobernanza ambiental”, pero sí identifica deficiencias estructurales en la coordinación institucional, la recopilación de datos y la ejecución de políticas públicas, especialmente en materia de descontaminación (§§ 417–423) y en la falta de claridad sobre la atribución de responsabilidades (§ 74).¹

¹ No obstante lo anterior, se podría aseverar que la gobernanza ambiental surge, en el razonamiento del TEDH, como una categoría jurídico-estructural dotada de una complejidad tripartita que amalgama dimensiones normativas, institucionales y democráticas.

En su vertiente normativa, el fallo evidencia la necesidad de un entramado legislativo y administrativo robusto, al constatar que las medidas adoptadas por Italia fueron fragmentarias, lentas y carentes de eficacia (§§ 417–423). En su dimensión institucional, el TEDH subraya la falta de coordinación entre niveles estatal, regional y municipal (§ 74), la ausencia de datos fiables y actualizados (§ 73) y la necesidad de mecanismos de supervisión más eficaces (§§ 432–434). Finalmente, en su dimensión democrática, sustenta la transparencia y la participación ciudadana en la exigencia de creación de una plataforma de información pública accesible y actualizada (§ 466), lo que refuerza la importancia de la transparencia y el acceso a la información ambiental. Estas constataciones permiten —a juicio de quien suscribe— conceptualizar la gobernanza ambiental como categoría jurídica emergente, aunque el Tribunal no emplee ese término.

La cristalización de esta categoría podría manifestarse igualmente en la forma en que el TEDH vincula la protección del derecho a la vida con la necesidad de políticas públicas integrales de protección del entorno. La gobernanza ambiental se configuraría, así, como condición constitutiva de la efectividad misma de los Derechos Humanos, en la medida en que, sin estructuras institucionales dotadas de capacidad real para reducir el riesgo y garantizar la seguridad existencial de la población, la tutela convencional se difuminaría hasta volverse ilusoria.

2.2. DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE: UNA INTERDEPENDENCIA CONSOLIDADA

La articulación entre los Derechos Humanos y la protección del medio ambiente ha sido objeto de un prolongado y profundo debate doctrinal, cuyo desarrollo ha conducido a una progresiva superación de la tradicional separación entre sendos ámbitos. En sus configuraciones clásicas, los Derechos Humanos se concebían fundamentalmente como garantías individuales frente al poder estatal, mientras que la tutela ambiental se relegaba al campo de la acción administrativa y de las políticas públicas sectoriales. Sin embargo, la evidencia acumulada sobre los efectos que la degradación ambiental produce en la vida, la salud, la integridad personal y el bienestar general ha erosionado esta dicotomía, obligando a repensar la estructura misma de las obligaciones estatales.

En la actualidad, se reconoce de manera creciente que el derecho a la vida incorpora obligaciones positivas que imponen al Estado el deber de prevenir y neutralizar riesgos ambientales que comprometan la existencia humana; que el derecho a la salud exige condiciones ecológicas y ambientales adecuadas para el bienestar físico y psíquico de la población, por lo que no es infrecuente que el

derecho a un medio ambiente sano haya alcanzado la categoría de derecho autónomo. En particular, la Sentencia reafirma que la protección del derecho a la vida (*ex. art. 2 CEDH*) incluye obligaciones positivas frente a riesgos ambientales graves. El Tribunal declara vulnerado el artículo 2 al constatar que existía un riesgo “suficientemente serio, real, constatable e inminente” para los demandantes (§ 390), y que Italia no actuó con la diligencia exigible (§§ 391–392). Ello, sin perjuicio de que, el Tribunal precise que la degradación ambiental no constituye por sí misma una violación autónoma del derecho a la vida (§ 389), pero sí puede generar una vulneración cuando expone a las personas a un riesgo real e inmediato (§§ 389–394). Luego, en el marco del CEDH, aunque no exista un reconocimiento explícito de este derecho, su protección se ha ido integrando a través de una hermenéutica expansiva de los artículos 2 y 8, conforme a la cual la calidad del entorno se revela como un componente imprescindible para la realización efectiva de los derechos convencionales.

Este proceso hermenéutico ha dado lugar a un cuerpo jurisprudencial cada vez más consolidado, en virtud del cual la degradación ambiental se concibe no como un fenómeno aislado, sino como un factor estructural que incide de forma directa en la efectividad de los Derechos Humanos. La sentencia *Cannavacciuolo y otros c. Italia* se inserta de manera paradigmática en esta tendencia al declarar vulnerado el artículo 2 del Convenio como consecuencia de la omisión estatal en la gestión de residuos peligrosos en la región de Campania. Con ello, se reafirma que la protección de la vida humana es inseparable de la calidad del entorno en que esta se desarrolla, y que los Estados parte ostentan obligaciones positivas de prevención, control y mitigación frente a riesgos ambientales graves, persistentes y/o sistémicos².

Las implicaciones sistemáticas de esta evolución son de notable trascendencia. En primer término, obligan a los Estados a reconceptualizar la protección ambiental no como una política pública discrecional o sectorial, sino como un componente estructural de la salvaguarda de los Derechos Humanos. En segundo lugar, abren la vía a una creciente judicialización de los conflictos ambientales desde la perspectiva de los Derechos Humanos, ampliando de forma significativa los espacios de exigibilidad y de control jurisdiccional. Y, por último, consolidan un axioma dogmático según el cual la protección ambiental constituye una condición *sine qua non* para la realización efectiva de los Derechos Humanos en contextos de crisis ambiental contemporánea.

² La sentencia también recoge abundante evidencia científica y epidemiológica sobre los efectos de la contaminación en la salud (§§ 14, 21, 57, 83, 98), lo que refuerza la interdependencia entre medio ambiente y Derechos Humanos.

2.3. LA DIMENSIÓN ESTRUCTURAL DE LA TUTELA AMBIENTAL

Uno de los aspectos más sobresalientes de la sentencia *Cannavacciuolo y otros c. Italia* reside en su marcado alcance estructural. A diferencia del modelo habitual de intervención del TEDH —centrado en la declaración de vulneraciones y en la ordenación de medidas de reparación individualizadas—, la técnica de la sentencia piloto persigue la identificación y corrección de problemáticas sistémicas mediante la imposición de obligaciones generales dirigidas a transformar las condiciones que permiten la perpetuación de vulneraciones recurrentes. En materia ambiental, este enfoque adquiere una pertinencia singular, dado que los riesgos ecológicos presentan, por su propia naturaleza, un carácter colectivo, difuso y de proyección intergeneracional, que hace ineficaces las respuestas aisladas o puramente casuísticas.

La crisis de residuos en Campania constituye un ejemplo paradigmático de fenómeno estructural que afecta no solo a los demandantes, sino al conjunto de la población regional y a las generaciones venideras. La magnitud y persistencia del problema evidenciaron la incapacidad de los mecanismos políticos y administrativos ordinarios para ofrecer una respuesta efectiva, circunstancia que justificaba una intervención judicial de carácter estructural. En este escenario, el TEDH impuso al Estado italiano la obligación de formular una estrategia comprehensiva, de establecer mecanismos de vigilancia independientes y de crear una plataforma de información pública accesible y actualizada (§ 466), lo cual constituye un reflejo directo de esta lógica, que desplaza el eje de la Justicia desde la reparación de daños concretos hacia la prevención sistemática de riesgos futuros. El Tribunal justifica estas medidas estructurales en la lentitud y fragmentación de los esfuerzos de descontaminación (§§ 417–423), la falta de coordinación institucional (§ 74), la ausencia de datos fiables (§ 73), y la persistencia del riesgo para la población (§§ 390–392).

Bajo este planteamiento el TEDH deja de operar exclusivamente como un órgano corrector de violaciones pasadas para erigirse en catalizador de reformas institucionales de largo alcance. La Justicia se proyecta, así, como un instrumento transformador, capaz de incidir en estructuras administrativas complejas, de corregir déficits crónicos de gobernanza y de prevenir la reiteración de vulneraciones sistémicas frente a desafíos ambientales que los poderes públicos han demostrado ser incapaces de gestionar de modo efectivo. La técnica de las sentencias piloto —aplicada por primera vez en materia ambiental en el caso *Cannavacciuolo*— pone de manifiesto esta evolución, al reconocer que la protección de la vida y de la integridad personal frente a riesgos ambientales graves exige respuestas holísticas y estructurales.

Ergo, la tutela ambiental se convierte en un auténtico mandato de reforma institucional. La protección del medio ambiente deja de concebirse como una suma de intervenciones puntuales y se configura como un imperativo de gobernanza democrática que demanda la adopción de planes integrales de descontaminación, la implementación de sistemas robustos de vigilancia y trazabilidad de residuos, y la consagración de garantías efectivas de participación ciudadana y acceso a la información ambiental. La dimensión estructural de la tutela ambiental se proyecta, por tanto, como condición de posibilidad para la efectividad misma de los Derechos Humanos y como un vector de transformación del Derecho europeo hacia una gobernanza ambiental de alcance supraestatal.

3. CONTEXTO FÁCTICO

3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CRISIS DE RESIDUOS EN CAMPANIA

La crisis de residuos en la región de Campania —ubicada en el sur de Italia— constituye uno de los episodios más paradigmáticos de degradación ambiental en Europa contemporánea. Su génesis se remonta a finales de la década de los ochenta, cuando comenzaron a documentarse prácticas sistemáticas de vertido, enterramiento y quema clandestina de desechos peligrosos en las provincias de Nápoles y Caserta³. Desde entonces, la acumulación irregular de residuos tóxicos devino un fenómeno estructural, alimentado por la connivencia de determinados sectores industriales, la inacción o insuficiencia de los mecanismos estatales de control y la profunda infiltración de organizaciones criminales en el negocio de la gestión de residuos.

Diversos informes oficiales, investigaciones académicas y estudios científicos (§§ 14, 21, 57, 83, 98) coincidieron en señalar la existencia de vertederos ilegales, la proliferación de incendios de residuos y la presencia de sustancias altamente contaminantes en el suelo y en el aire. La expresión “*Terra dei Fuochi*” sintetiza de manera elocuente la percepción colectiva de vivir en un territorio marcado por la combustión constante de desechos (§ 7). Las columnas de humo negro, visibles de forma reiterada en amplias zonas rurales y periurbanas, se convirtieron en el símbolo más poderoso de una crisis que trascendía el ámbito

³ La sentencia recoge que ya en 1995 y 1996 diversas comisiones parlamentarias italianas identificaron vertederos ilegales, prácticas de enterramiento de residuos y la implicación de organizaciones criminales (§§ 10–14).

local para erigirse en un ejemplo emblemático de degradación ambiental sistemática.

Las investigaciones judiciales italianas han documentado de manera contundente la implicación de la criminalidad organizada —en particular, la Camorra— en el tráfico y disposición ilegal de residuos industriales procedentes de múltiples regiones del país (§§ 16–20, 53, 148–152). La ausencia de controles efectivos y, en ciertos períodos, la connivencia de sectores institucionales permitió que esta actividad ilícita se consolidara durante décadas, generando un entorno de contaminación persistente, difusa y de profundas repercusiones para la salud pública y el equilibrio ecológico.

A lo largo de más de tres décadas, diversas comisiones parlamentarias de investigación —constituidas entre 1995 y 2018— constataron la permanencia del fenómeno y la falta de políticas eficaces de supervisión, saneamiento y descontaminación (§§ 10–14, 73–74). Ya en 1996 se advertía la existencia de numerosos vertederos ilegales controlados por organizaciones criminales, sin que se hubiera implementado un plan integral de restauración ambiental. La reiteración de informes parlamentarios, junto con la creciente evidencia científica sobre los niveles alarmantes de contaminación y sus efectos nocivos en la salud de la población, confirmó que la crisis de residuos en Campania no constituía un episodio puntual, sino un fenómeno estructural, profundamente arraigado en las deficiencias del sistema de gestión de residuos y en la fragilidad de la gobernanza ambiental regional.

3.2. IMPACTO AMBIENTAL Y SANITARIO DOCUMENTADO

Desde mediados de los años noventa, diversos informes oficiales y estudios epidemiológicos comenzaron a revelar un patrón alarmante: la población expuesta presentaba tasas de incidencia de enfermedades graves —entre ellas, cánceres hepáticos y hematológicos, patologías respiratorias crónicas y malformaciones congénitas— significativamente superiores a la media nacional. Ya en 1995, la *Azienda Sanitaria Locale* de Nápoles registraba un incremento del cien por ciento en la mortalidad por cáncer en treinta y cinco municipios de su jurisdicción, datos que marcaron el inicio de una línea de investigación científica que no haría sino reforzar la gravedad del fenómeno (§§ 14).

Investigaciones posteriores publicadas en revistas de alto impacto, como *The Lancet Oncology* y *Epidemiologia & Prevenzione*, corroboraron la existencia de tasas particularmente elevadas de cáncer hepático, leucemia y linfomas en municipios como Acerra, Marigliano y Giugliano, precisamente aquellos donde la exposición a residuos peligrosos era más intensa y continuada (§§ 57, 83). La

Organización Mundial de la Salud, en sus estudios de 2005 y 2007, confirmó la existencia de una correlación estadísticamente significativa entre la exposición prolongada a desechos tóxicos y el incremento de mortalidad por tumores y malformaciones congénitas (§§ 21), consolidando así un consenso científico sobre la naturaleza sistémica y grave de los riesgos sanitarios vinculados a la “*Terra dei Fuochi*”.

En el plano ambiental, la situación no era menos preocupante. La presencia de metales pesados en los suelos, la contaminación de aguas subterráneas utilizadas para riego y abastecimiento, y la constante liberación de dioxinas, policlorobifenilos y otros compuestos tóxicos en la atmósfera comprometieron de manera sostenida la calidad de los recursos naturales (§§ 111–116). Estos procesos de degradación afectaron severamente la agricultura local, deterioraron la seguridad alimentaria y erosionaron la confianza en el acceso a agua potable segura. El impacto acumulado generó un clima social marcado por la percepción de abandono institucional, reforzado por la prolongada ausencia de respuestas públicas eficaces y por la persistencia del fenómeno en el tiempo (§§ 417–423).

La duración y la recurrencia de estos episodios ponen de manifiesto el carácter estructural de la crisis: lejos de tratarse de un incidente puntual, la contaminación en Campania constituye un escenario de riesgo permanente para la vida y la integridad personal de millones de habitantes. La evidencia científica, reiterada y consistente durante más de tres décadas, confirma que la acumulación y tratamiento irregular de residuos peligrosos ha generado un daño ambiental crónico cuyas repercusiones sanitarias han sido —y continúan siendo— extraordinariamente graves.

3.3. LA RESPUESTA ESTATAL: OMISIONES Y DEFICIENCIAS

La respuesta del Estado italiano frente a la crisis de residuos en Campania ha sido objeto de severas críticas, tanto a nivel nacional como internacional, debido a la persistente incapacidad institucional para ofrecer soluciones eficaces y sostenibles a un fenómeno de evidente naturaleza estructural (§§ 417–423). Entre las principales deficiencias identificadas se encuentran: (i) falta de coordinación institucional entre niveles estatal, regional y municipal (§ 74); (ii) retrasos significativos en la implementación de planes de descontaminación (§§ 417–423); (iii) insuficiencia de datos fiables y actualizados sobre contaminación y salud pública (§ 73); (iv) carencias en la vigilancia y control del territorio, especialmente frente a incendios ilegales (§§ 432–434); y (v) limitaciones del marco penal, con numerosos delitos prescritos (§§ 441–447). El Tribunal

concluye que estas deficiencias impidieron al Estado actuar con la diligencia exigible para proteger la vida de los demandantes (§§ 390–392).

Aunque a lo largo de las décadas se adoptaron diversas medidas legislativas y administrativas, estas resultaron fragmentarias, insuficientes y carentes de una visión sistémica que permitiera enfrentar adecuadamente la magnitud del problema. El propio diseño normativo evidenciaba importantes deficiencias: durante años, los delitos ambientales fueron clasificados como simples contravenciones, sancionadas con multas irrisorias y sujetas a plazos de prescripción breves, lo que generaba un efecto disuasorio prácticamente inexistente frente a actividades ilícitas altamente lucrativas (§§ 441–447).

La falta de coordinación entre autoridades locales, regionales y nacionales contribuyó a profundizar la crisis. Numerosos informes señalaban la ausencia de una coordinación eficaz y de una visión unificada en la gestión del fenómeno (§§ 73–74, 417–423), que articulase esfuerzos y estableciera criterios uniformes de actuación. Las iniciativas adoptadas se caracterizaron por su carácter coyuntural y reactivo, incapaces de frenar la proliferación de vertederos ilegales o de garantizar la descontaminación efectiva de las áreas afectadas. A ello se sumaba la ausencia de mecanismos de supervisión independientes y la opacidad administrativa, que dificultaban el seguimiento y la fiscalización de las medidas implementadas.

El problema se agravó aún más con la infiltración de organizaciones criminales —como la Camorra— en el ciclo de residuos, transformando la gestión de desechos en un negocio multimillonario (§§ 16–20, 148–152). Las autoridades, incluso cuando detectaban vertederos clandestinos colmados de residuos peligrosos, se encontraban en múltiples ocasiones sin capacidad operativa para tratarlos adecuadamente, hasta el punto de alegar el desconocimiento sobre dónde trasladarlos (§§ 417). La ausencia de planes de descontaminación técnicamente solventes y la resistencia de algunas comunidades locales a la apertura de nuevos vertederos legales añadieron nuevas capas de complejidad a un sistema ya profundamente disfuncional.

Todo ello generó un deterioro progresivo de la confianza pública en la capacidad del Estado para garantizar la protección ambiental y la salud de la población. La escasez de información pública fiable, actualizada y transparente sobre los niveles de contaminación y sus consecuencias sanitarias reforzó la percepción social de abandono institucional (§§ 73, 418–423). La opacidad en la gestión no solo alimentó la incertidumbre y la desconfianza ciudadanas, sino que, además, dificultó gravemente la participación efectiva de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones ambientales.

En suma, la combinación de omisiones normativas, incapacidad administrativa, falta de coordinación interinstitucional y penetración de la criminalidad organizada explica en gran medida la persistencia y gravedad de la crisis de residuos en Campania, así como la pérdida de la confianza de la población en la actuación del Estado italiano.

3.4. LOS DEMANDANTES Y LA ACCIÓN ANTE EL TEDH

En este contexto de degradación ambiental persistente y de inacción estatal prolongada, un grupo de ciudadanos de la región de Campania decidió acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, alegando que la incapacidad del Estado italiano para hacer frente a la contaminación sistémica derivada de la gestión ilícita de residuos peligrosos había vulnerado sus Derechos Humanos. Los demandantes sostuvieron que Italia había incumplido de manera palmaria sus obligaciones positivas de protección, al no adoptar medidas eficaces para prevenir, controlar y mitigar unos riesgos plenamente conocidos, documentados y científicamente acreditados (§§ 390–393).

La demanda se articuló en torno a la presunta violación del artículo 2 del CEDH, que consagra el derecho a la vida. Los recurrentes no se limitaron a denunciar daños individualizados, sino que subrayaron la existencia de una amenaza estructural y generalizada que comprometía la salud, la integridad personal y la vida de millones de habitantes de la región. De este modo, su acción se inscribía en una tendencia creciente hacia la judicialización de los conflictos ambientales en clave de Derechos Humanos, orientada no solo a obtener una declaración de vulneración, sino también a promover la imposición de medidas estructurales que garantizaran la protección futura de la población.

El TEDH analiza detalladamente el *victim status* de los demandantes (§§ 215–237), reconociendo la legitimación de las personas físicas residentes en zonas afectadas, pero declarando inadmisibles las demandas de las asociaciones por falta de afectación directa (§ 222).

La admisión de la demanda por parte del TEDH y la decisión de otorgarle prioridad procesal reflejaron la gravedad y la excepcional relevancia del caso (§4), en cuanto revelaba un riesgo ambiental persistente y sistémico frente al cual las autoridades nacionales se habían mostrado manifiestamente incapaces de actuar con la diligencia exigible. La intervención de terceros especializados —entre ellos, asociaciones ambientalistas, organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos— fue admitida por el Tribunal (§ 203.205), lo que confirma la trascendencia de la controversia en el ámbito europeo y su potencial para redefinir de manera significativa la relación entre la protección de los Derechos Humanos y la tutela del medio ambiente.

3.5. LA RELEVANCIA DEL CONTEXTO FÁCTICO EN LA SENTENCIA

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos otorgó un peso decisivo al contexto fáctico en su razonamiento. La acumulación de informes parlamentarios (§§ 10–14, 73–74), estudios científicos (§§ 14, 21, 57, 83, 98) y actuaciones judiciales (§§ 16–20, 148–152) constituye un *corpus* probatorio que sustenta la apreciación de un riesgo “suficientemente serio, real, constatable e inminente” para la vida de los demandantes (§ 390) y, por tanto, legitima la interpretación expansiva del artículo 2 del Convenio y la aplicación del principio de precaución.

El Tribunal reconoció que la crisis de residuos en Campania no era un episodio aislado, sino un fenómeno estructural que comprometía la efectividad del derecho a la vida en su dimensión colectiva (§§ 389–392). Esta valoración se apoya en la persistencia del fenómeno, la infiltración criminal, la falta de coordinación institucional y la insuficiencia de las medidas adoptadas (§§ 417–423, 432–434, 441–447).

La relevancia del contexto fáctico se refleja en la decisión del Tribunal de imponer al Estado italiano obligaciones generales y estructurales mediante la técnica de la sentencia piloto (§§ 462–466), reconociendo que la protección de la vida frente a riesgos ambientales exige una respuesta sistémica y no meramente individual.

4. ANÁLISIS JURÍDICO

La resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Cannavacciuolo y otros vs. Italia* (n.º 51567/14) constituye un ejemplo paradigmático en la jurisprudencia europea, tanto por la gravedad del contexto fáctico que la sustenta como por la densidad y sofisticación de su razonamiento jurídico al introducir innovaciones metodológicas significativas mediante la aplicación inédita de la técnica de la sentencia piloto a la materia ambiental (§§ 462–466), reconociendo la dimensión colectiva y sistémica de los riesgos ambientales.

El TEDH fundamenta su pronunciamiento en cuatro ejes esenciales: la interpretación extensiva del artículo 2 CEDH, la aplicación de la sentencia piloto como herramienta de respuesta estructural, la operatividad del principio de precaución (aunque no mencionado expresamente, sí materialmente integrado) y la configuración de obligaciones estructurales para el Estado

italiano. La centralidad de estos elementos refleja la necesidad de una gobernanza ambiental europea capaz de proyectarse más allá de la reparación individual de derechos vulnerados, promoviendo transformaciones institucionales duraderas y garantizando la protección efectiva de la vida y la salud de las personas frente a amenazas ambientales persistentes.

4.1. LA INTERPRETACIÓN EXPANSIVA DEL ARTÍCULO 2 DEL CEDH

En la sentencia *Cannavacciuolo y otros contra Italia* el TEDH se aparta de una concepción estrictamente individualizada del derecho a la vida para proyectarlo hacia un horizonte de protección colectiva frente a riesgos ambientales de carácter estructural.

El núcleo del razonamiento se asienta en la constatación de que la exposición prolongada a contaminantes tóxicos, derivada de prácticas sistemáticas de vertido, enterramiento e incineración ilegal de residuos peligrosos en la región de Campania, generaba un peligro “suficientemente serio, real, constatable e inminente” para la vida de quienes residían en los municipios oficialmente delimitados como afectados por el fenómeno de la *Terra dei Fuochi* (§ 390).

El Tribunal subraya que el artículo 2 del CEDH no exige la consumación del daño ni la prueba individual de una enfermedad letal para activar las obligaciones estatales, sino que basta la acreditación de un riesgo real e inminente para la vida (§§ 389–392). La vida, en este sentido, se puede concebir como un bien jurídico que debe ser protegido frente a amenazas difusas y crónicas, cuya peligrosidad no se atenúa por la ausencia de certeza científica absoluta. La interpretación expansiva del precepto se manifestaría en la decisión de reconocer la violación del derecho a la vida sin exigir a los demandantes la demostración individual de un nexo causal entre la exposición a contaminantes y la aparición de patologías específicas, pues la magnitud y la persistencia del riesgo eran suficientes para activar la obligación positiva de protección⁴.

Se afirma también que la falta de certeza científica no exime al Estado de su deber de protección cuando existe un riesgo suficientemente acreditado (§ 393). Esta afirmación, aunque no utiliza la expresión “principio de precaución”, incorpora materialmente su lógica, lo cual constituye una aportación doctrinal del autor y no una declaración explícita del TEDH.

⁴ Sin perjuicio de lo expuesto, precisa el Tribunal que la degradación ambiental no constituye por sí misma una violación autónoma del derecho a la vida (§ 389), lo que exige matizar que cualquier afirmación sobre la degradación ambiental como causa directa de vulneración debe presentarse como tesis doctrinal del autor, no como afirmación del Tribunal.

El fallo reprocha al Estado italiano la falta de diligencia en la adopción de medidas eficaces, señalando que, pese a conocer desde mediados de los años noventa la existencia de prácticas ilícitas de gestión de residuos, no implementó un marco normativo y operativo capaz de prevenir el riesgo para la vida (§§ 417–423, 432–434, 441–447). La demora en la clasificación de suelos, en la puesta en marcha de programas de vigilancia epidemiológica y en la adopción de planes de descontaminación revela, a juicio del TEDH, una inacción incompatible con las exigencias del artículo 2 del CEDH. La obligación positiva de proteger la vida exige actuar con prontitud y coherencia, especialmente cuando el riesgo es grave y persistente.

La interpretación expansiva del artículo 2 se proyecta, además, sobre la noción de víctima. El Tribunal reconoce la condición de víctima a quienes residían en los municipios oficialmente delimitados como afectados (§§ 215–237), aun sin enfermedad concreta probada, mientras que inadmite las demandas de quienes vivían fuera de ese perímetro (§ 222). Esta decisión confirma que la protección del derecho a la vida se extiende a comunidades enteras expuestas a riesgos ambientales graves, consolidando la dimensión colectiva de la tutela sin necesidad de alterar formalmente las reglas de legitimación activa.

Las opiniones separadas de algunos jueces revelan tensiones en torno a esta interpretación expansiva. El juez Krenč, en su opinión concurrente, cuestiona la distinción trazada por el TEDH entre cambio climático y contaminación ambiental respecto al reconocimiento de la legitimación de las asociaciones, sugiriendo que ambos fenómenos comprometen de manera similar el derecho a la vida. El juez Serghides, en su opinión parcialmente disidente, critica la negativa a reconocer la legitimación de las asociaciones demandantes, argumentando que la magnitud y la difusión del daño justificaban una ampliación del concepto de víctima conforme al principio de efectividad. Estas opiniones, aunque divergentes, confirman que la interpretación expansiva del artículo 2 del CEDH abre un debate sobre la necesidad de adaptar las categorías procesales a la naturaleza difusa e intergeneracional de los riesgos ambientales.

En definitiva, la Sentencia proyecta el artículo 2 hacia un horizonte en el que la vida se protege frente a amenazas colectivas derivadas de la degradación ambiental, donde la prueba individual cede ante la acreditación contextual y donde la obligación estatal se redefine como mandato de acción preventiva y estructural. La interpretación expansiva del artículo 2 del CEDH se convierte así en el núcleo dogmático de una jurisprudencia que reconoce que la vida exige ser defendida no solo frente a actos letales inmediatos, sino frente a riesgos crónicos y difusos que comprometen la dignidad y la existencia misma de las generaciones presentes y futuras.

4.2. LA INNOVACIÓN METODOLÓGICA: LA SENTENCIA PILOTO EN MATERIA AMBIENTAL

Se introduce, con deliberada claridad y ambición institucional, la técnica de la sentencia piloto en el ámbito ambiental. El TEDH, tras constatar la naturaleza sistemática y prolongada de la amenaza a la vida derivada del ciclo ilegal de residuos en la *Terra dei Fuochi*, afirma la insuficiencia de remedios fragmentarios y declara la necesidad de una respuesta concentrada que exceda el perímetro de las solicitudes individuales (§§ 462–466). De esa premisa se desprende la decisión de erigir el caso en vehículo de reforma, fijando un marco temporal cierto para la adopción de medidas generales y sometiendo su despliegue a la supervisión del Comité de Ministros, en la lógica de una ejecución que ya no se limita a la satisfacción singular, sino que aspira a transformar las condiciones materiales que originan la vulneración.

El Tribunal justifica la elección de la técnica piloto sobre la base de la confluencia de tres elementos: la amplitud del colectivo potencialmente afectado (§§ 462), la persistencia temporal del fenómeno en un territorio institucionalmente reconocido como de riesgo (§§ 417–423, 111–116), y la constatación de que las respuestas estatales, aunque no inexistentes, han sido descoordinadas, tardías y de eficacia insuficiente para neutralizar el peligro (§§ 73–74, 432–434). En ese contexto, la Sentencia concentra la función remedial en un mandato de alcance general que vincula a Italia con la introducción de medidas aptas para abordar de manera adecuada la contaminación masiva, confiriendo a la temporalidad un papel constitutivo del estándar de diligencia.

La fijación de un plazo perentorio, que el Tribunal sitúa en dos años desde la firmeza del fallo, no opera como sanción simbólica, sino como parámetro operativo que permite calibrar la seriedad y la continuidad de la acción estatal (§§ 466), a la vez que habilita al órgano de supervisión para exigir verificaciones periódicas, corregir derivas y asegurar la congruencia entre diseño y ejecución.

La arquitectura piloto se proyecta procesalmente mediante la suspensión, durante el lapso fijado, de la tramitación de demandas sustancialmente análogas (§§ 462), con el propósito de concentrar recursos institucionales en la solución estructural y evitar resoluciones repetitivas que, por su propia naturaleza atomizada, carecerían de capacidad transformadora. Esta suspensión, que el Tribunal presenta como instrumento de tutela reforzada y no como dilación injustificada, se integra en una concepción de la justicia convencional que privilegia la prevención y la corrección sistémica frente a la suma de reparaciones singulares. La técnica, de este modo, adquiere un perfil eminentemente garantista: preserva el derecho de quienes ya han demandado

mediante el reconocimiento de la violación y, simultáneamente, busca amparar a quienes aún no han acudido a Estrasburgo mediante la modificación del estado de cosas que perpetúa el riesgo.

La innovación metodológica se refleja también en la determinación del perímetro material de la ejecución. El TEDH, lejos de enunciar mandatos genéricos, fija la obligación en el reconocimiento estatal previo de las zonas de riesgo, en los instrumentos normativos que han cartografiado la afectación y en las medidas que, por su naturaleza, constituyen condiciones de posibilidad de una protección efectiva de la vida. La exigencia de coordinación interinstitucional, la instauración de mecanismos de seguimiento independientes y la publicidad activa de la información esencial no se presentan como desiderata, sino como componentes intrínsecos de una política pública capaz de reducir la exposición y de reconstruir la confianza cívica (§§ 466). Estas medidas no se presentan como desiderata, sino como componentes intrínsecos de una política pública capaz de reducir la exposición y de reconstruir la confianza cívica. La transparencia —a través de la plataforma pública de información— se integra como parte constitutiva del estándar de diligencia bajo el artículo 2, pues sin conocimiento accesible y comprensible de los riesgos y de las medidas adoptadas, la población permanece inerme y la tutela se vuelve meramente nominal.

La Sentencia, en su dimensión metodológica, depura el margen de apreciación estatal sin anularlo. Reconoce que corresponde a Italia la elección de los medios concretos, pero subraya que esa elección debe verificarse a la luz de criterios de idoneidad y proporcionalidad respecto de la magnitud, complejidad y persistencia del fenómeno (§§ 417-423); debe, además, acreditarse mediante resultados observables y no por la sola promulgación de instrumentos normativos. De esta forma, la técnica piloto introduce una dialéctica virtuosa entre discrecionalidad y control, en la que el Comité de Ministros ejerce una función de garantía dinámica, orientada a la efectividad y apoyada en indicadores que permitan medir el descenso del riesgo y la consolidación de prácticas institucionales capaces de impedir su reconstitución.

El carácter inaugural de la técnica en materia ambiental se desprende, con sobriedad, del propio fallo, que la aplica por vez primera a un caso de contaminación difusa y de gestión ilícita de residuos con impactos sanitarios y ecológicos transversales (§§ 462). Esta novedad no se proclama como ruptura, sino como prolongación natural de una jurisprudencia que ya había reconocido la pertinencia de remedios estructurales frente a disfunciones crónicas; su traslado al ámbito ambiental obedece a la constatación de que la degradación ambiental, cuando alcanza densidad sistémica, erosiona las condiciones mínimas de existencia y exige, por ello, una respuesta de igual magnitud.

4.3. LA CENTRALIDAD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

El principio de precaución constituye uno de los pilares vertebradores del Derecho Ambiental contemporáneo y uno de los instrumentos metodológicos esenciales en la tutela jurídica frente a los riesgos derivados de la incertidumbre científica. Su consagración en la Declaración de Río de 1992 y su positivización en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dan cuenta de su creciente densidad normativa, así como del profundo cambio epistemológico que introduce en la gestión jurídica del riesgo: la incertidumbre deja de ser un límite para la acción estatal y pasa a configurarse como un mandato de intervención prudencial, proporcional y anticipatoria. De este principio se desprende una obligación de actuar antes de que el daño se materialice, incluso cuando éste no pueda ser acreditado con certeza concluyente, especialmente si están en juego bienes jurídicos de elevada jerarquía como la vida, la salud pública o el medio ambiente.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el principio de precaución implica una redistribución sustancial de la carga argumentativa y probatoria. Le incumbe al Estado justificar que ha adoptado las medidas razonables e idóneas para evitar riesgos plausibles de daño grave o irreversible, aun cuando no exista una demostración científica definitiva sobre la causalidad o la magnitud del riesgo. Ello entraña una obligación de intervención temprana que no solo orienta el diseño de políticas públicas, sino que condiciona la validez y la legitimidad de toda respuesta estatal frente a amenazas ambientales complejas. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reforzado esta concepción, señalando que las instituciones están facultadas —e incluso obligadas— a adoptar medidas protectoras sin esperar a que los riesgos se manifiesten de manera plena, legitimando así un modelo de actuación proactiva informado por la mejor evidencia disponible y por la plausibilidad científica del riesgo.

Este marco adquiere especial relevancia cuando la incertidumbre científica se entrecruza con la protección de los Derechos Humanos. De este modo, la precaución deja de ser un criterio técnico de política ambiental y se convierte en un mandato jurídico que obliga a los Estados a actuar incluso cuando la evidencia científica no ha alcanzado el grado de certeza absoluta, consolidando así un nuevo estándar de tutela de la vida y la integridad personal.

En este sentido, la sentencia *Cannavacciuolo y otros c. Italia* no menciona expresamente el principio de precaución, pero sí incorpora materialmente su

lógica. El Tribunal afirma que la falta de certeza científica no libera al Estado de su obligación de actuar cuando existe un riesgo suficientemente acreditado (§ 393). Esta afirmación constituye la base objetiva sobre la que se apoya tu tesis doctrinal —perfectamente legítima— de que la Sentencia eleva el principio de precaución al rango de parámetro operativo en la interpretación del artículo 2 del CEDH.

La centralidad del principio de precaución en la Sentencia revela una transformación dogmática de gran calado. El principio, tradicionalmente concebido como un criterio de política pública, se convierte en un estándar jurídico operativo que condiciona la interpretación de los Derechos Humanos. La precaución se proyecta, así, como un mandato de acción estatal, que exige la adopción de medidas estructurales para prevenir riesgos ambientales graves, incluso en ausencia de certeza científica. La Sentencia confirma esta evolución al exigir a Italia medidas preventivas y estructurales para reducir la exposición de la población a residuos peligrosos (§§ 417–423, 432–434).

Como se puede observar, el Tribunal ha adoptado un enfoque cualitativamente innovador al exigir que los Estados actúen con diligencia reforzada frente a riesgos ambientales sistémicos, incluso en ausencia de un daño individualizado acreditado respecto de cada demandante (§§ 389–392). Esta doctrina representa un giro significativo respecto de la jurisprudencia tradicional, que solía demandar un nivel elevado de prueba sobre la afectación concreta para establecer la vulneración de derechos. La Sentencia exige al Estado italiano no solo la adopción de medidas inmediatas para mitigar la contaminación persistente en la región de Campania, sino la implementación de reformas estructurales orientadas a prevenir su perpetuación, entre ellas la creación de plataformas de información pública y mecanismos de vigilancia independientes (§§ 466).

La consecuencia dogmática resulta inequívoca: el principio de precaución se erige en un criterio hermenéutico central para la expansión del contenido del artículo 2 del CEDH, proyectando la obligación estatal de proteger la vida en escenarios donde convergen incertidumbre científica, degradación ambiental y riesgos persistentes. La tutela efectiva de los Derechos Humanos exige, por tanto, una actuación estatal que sea preventiva, proporcional, diligente y sustentada en la mejor información científica disponible. Con ello, el TEDH consolida un estándar europeo de protección que reconoce la complejidad inherente a los riesgos ecológicos contemporáneos y refuerza la precaución como un pilar normativo en la intersección entre Derecho Ambiental y Derechos Humanos.

4.4. OBLIGACIONES ESTRUCTURALES IMPUESTAS AL ESTADO ITALIANO

La Sentencia no se limita a declarar la violación del artículo 2 del Convenio, sino que despliega un conjunto de mandatos estructurales que transforman la lógica de la tutela ambiental en el sistema europeo de Derechos Humanos. El Tribunal, consciente de que la crisis de residuos en Campania no es un episodio aislado sino un fenómeno sistémico, adopta la técnica de la sentencia piloto y ordena al Estado italiano la implementación de medidas generales en un plazo determinado, bajo supervisión internacional (§§ 462–466).

En primer lugar, el Tribunal establece que Italia debe introducir, sin demora y en un plazo máximo de dos años desde la firmeza del fallo, medidas generales capaces de abordar de manera adecuada el fenómeno de contaminación masiva derivado de la gestión ilegal de residuos (§§ 466). Este mandato no se limita a la adopción de disposiciones normativas, sino que exige la puesta en marcha de una estrategia comprehensiva que articule medidas existentes o previstas.

En segundo lugar, el Tribunal ordena que estas medidas sean adoptadas bajo la supervisión del Comité de Ministros del Consejo de Europa (§§ 466), lo que confiere al fallo una dimensión supranacional de control. La supervisión internacional garantiza que el cumplimiento no dependa exclusivamente de la voluntad política interna, históricamente deficiente en este ámbito, sino que quede sometido a un escrutinio externo capaz de ejercer presión sobre el Estado italiano. La técnica de la sentencia piloto se manifiesta aquí en toda su fuerza: el Tribunal suspende la tramitación de casos similares durante dos años (§§ 462), a la espera de que Italia implemente las medidas ordenadas, reconociendo que la crisis ambiental no puede ser abordada mediante soluciones individuales, sino que exige una respuesta sistémica.

En tercer lugar, el Tribunal reconoce que la protección de la vida frente a riesgos ambientales exige la adopción de medidas preventivas y estructurales, incluso en ausencia de certeza científica absoluta (§§ 393). La Sentencia vincula directamente el principio de precaución con el artículo 2 del Convenio, consolidando la idea de que la obligación estatal consiste en actuar frente a riesgos plausibles de daño grave o irreversible. Italia queda así obligada a adoptar medidas preventivas que reduzcan la exposición de la población a residuos peligrosos, mediante políticas integrales de gestión y descontaminación (§§ 417-423, 432-434).

En cuarto lugar, el Tribunal impone al Estado italiano la obligación de garantizar la transparencia y la participación ciudadana en la implementación de

las medidas ordenadas. Esta obligación se concreta en la exigencia de una plataforma de información pública accesible y actualizada (§ 466). La Sentencia reconoce que la gobernanza ambiental no puede limitarse a la acción estatal, sino que exige la incorporación de la sociedad civil y de las comunidades afectadas en la toma de decisiones. Italia debe garantizar el acceso a la información ambiental, conforme al Convenio de Aarhus, y establecer mecanismos de participación ciudadana que permitan a la población afectada ejercer un control democrático sobre la gestión de residuos.

Finalmente, el Tribunal establece que la cuestión de la reparación por daños morales queda diferida, reservando su decisión para una fase posterior (§ 467), en función del grado de cumplimiento de las medidas ordenadas. Esta decisión confirma la centralidad de las medidas estructurales en el fallo: la prioridad no es la compensación individual, sino la transformación institucional capaz de garantizar la protección de la vida frente a riesgos ambientales.

4.5. LA DIMENSIÓN COLECTIVA DE LA TUTELA DE DERECHOS

La sentencia *Cannavacciuolo y otros contra Italia* se sitúa, de manera inequívoca, en el umbral de una reconstrucción de la tutela convencional que desplaza el eje desde la reparación estrictamente individual hacia una protección con vocación colectiva, sin por ello abdicar de la estructura procesal que, en el sistema de Estrasburgo, se articula a partir de reclamaciones personales. Esta ampliación del campo de protección no se produce mediante una transformación súbita del *locus standi* ni por la consagración de acciones populares, sino por la inscripción del derecho sustantivo —en particular el artículo 2 del Convenio— en una lógica de respuesta a riesgos sistémicos y difusos que exceden la casuística de los demandantes y comprometen la vida y la integridad de poblaciones enteras. El Tribunal, al reconocer la violación del derecho a la vida, no se limita a un examen atomizado de los hechos de cada solicitante, sino que sitúa su razonamiento en el cuadro fáctico de una crisis prolongada, territorialmente extensa y cualitativamente grave, cuya peligrosidad no requiere la prueba individual de la relación causal médica en términos estrictos, porque la amenaza misma es de tal entidad que altera el umbral de diligencia exigible al Estado y redefine el perímetro de las obligaciones positivas (§§ 389–392, 417–423).

Esta vocación colectiva se aprecia, en primer término, en la arquitectura del fallo. La decisión de unir las aplicaciones, de abordar la objeción gubernamental sobre el estatuto de víctima de modo integrado y de declarar admisibles las que se asientan en la residencia en los municipios señalados por las directivas interministeriales revela una comprensión del fenómeno como un riesgo compartido, geográficamente delimitado por instrumentos oficiales y

suficientemente acreditado por un conjunto coherente de evidencias científicas y administrativas (§§ 10–14, 73–74, 111–116, 215–237). El Tribunal no exige a los demandantes la demostración individual de una patología letal directamente vinculada a la exposición; reclama, en cambio, que se encuentren dentro del perímetro de riesgo reconocido por el propio Estado y que la amenaza a la vida, en su dimensión objetiva y prospectiva, sea atendida con la diligencia reforzada que emana del artículo 2. La tutela, así concebida, se proyecta sobre una comunidad de afectados que, aunque comparecen individualmente ante el TEDH, encarnan un interés jurídico que excede sus propias biografías.

La técnica de la sentencia piloto acentúa esta dimensión. Al ordenar la introducción de medidas generales en un plazo perentorio y suspender por dos años la tramitación de otras demandas sustancialmente análogas, el Tribunal reconoce que la eficacia de la protección convencional no puede descansar en una suma de decisiones individuales que se superponen sin modificar el estado de cosas que perpetúa el riesgo (§§ 462). El aplazamiento de las causas similares, lejos de ser una postergación del derecho, es una estrategia de tutela concentrada que persigue que el remedio sea estructural y alcance a la totalidad de la población potencialmente afectada. Se consuma, así, un desplazamiento desde la lógica resarcitoria hacia la lógica de la prevención y de la corrección sistémica, en la que el Comité de Ministros ejerce una función de garantía, no ya sobre el cumplimiento de una condena singular, sino sobre la ejecución de una política pública compleja, capaz de modificar, de raíz, las condiciones materiales que originan la vulneración (§§ 462 - 466).

La decisión de no examinar separadamente el artículo 8 ni el artículo 13, que podría interpretarse como una restricción del ámbito de protección, se comprende, en esta clave, como una concentración dogmática en el núcleo duro del artículo 2, que actúa como cláusula de orden público existencial frente a peligros graves y estructurales (§§ 238-239). Al situar el análisis en la esfera de la vida, el TEDH confiere a la respuesta estatal una exigencia que no se diluye en consideraciones de comodidad, bienestar o privacidad, sino que llama a la arquitectura integral de prevención, información y descontaminación como condiciones de posibilidad de la existencia digna. El resultado práctico, desde la perspectiva de la dimensión colectiva, es que la población albergada en los municipios designados se ve amparada por un mandato de transformación institucional que, aunque nace de demandas particulares, se orienta hacia la protección del conjunto (§§ 466).

La negativa a reconocer el *locus standi* de las asociaciones demandantes no desmiente esta vocación colectiva, sino que revela la tensión metodológica de un sistema que continúa articulando la legitimación activa a partir del concepto de víctima en sentido estricto, a la vez que incorpora, en su razonamiento

sustantivo, consideraciones sobre la amplitud del daño y sobre la idoneidad de las medidas generales (§§ 215-222). El Tribunal, al subrayar el papel crucial de las asociaciones en el tejido cívico y en la construcción del conocimiento público, mantiene la puerta hermenéutica abierta para una futura evolución; sin embargo, en el caso concreto preserva la coherencia con su jurisprudencia que limita la representación por entes colectivos a supuestos excepcionales. Esta opción formal convive, no obstante, con una materialidad de la tutela que ya es colectiva: la orden de información proactiva, la exigencia de comunicación accesible y comprensible sobre riesgos y medidas, y la convocatoria a la transparencia operativa se dirigen a la comunidad, no al individuo aislado (§§ 466). La dimensión colectiva, por tanto, se afirma más en la naturaleza y alcance de los remedios que en una mutación de las reglas de acceso.

La determinación del perímetro geográfico de protección mediante los decretos ministeriales de 2013, 2014 y 2015 confiere a la tutela una gramática colectiva que trasciende el expediente judicial (§§ 111-116). Al sedimentar la noción de riesgo en instrumentos normativos internos, el propio Estado delimita, con efectos prácticos, los sujetos de protección y las zonas de intervención prioritaria. El TEDH utiliza esa cartografía institucional, no para restringir ilegítimamente el radio de acción de la Convención, sino para anclar la obligación positiva en un terreno donde la prueba del riesgo se ha consolidado y la necesidad de medidas ha sido, en algún grado, reconocida. La colectividad emerge, así, no como una abstracción política, sino como una comunidad jurídica identificable, cuyos miembros comparten una exposición y, por ende, un título común a la tutela reforzada.

La remisión de la cuestión indemnizatoria por daño moral, reservada para una fase ulterior, funciona también en clave colectiva (§§ 467). Al supeditar el tratamiento de la compensación a la verificación del despliegue de medidas generales, el Tribunal invierte el orden habitual de la justicia retributiva y prefiere la justicia preventiva. Esta preferencia no oblitera la dimensión subjetiva del sufrimiento ni el derecho a la reparación, pero subraya que, en situaciones de daño difuso y riesgo estructural, la primera obligación del Estado es detener el peligro y restituir las condiciones mínimas de seguridad existencial. La justicia, en este registro, opera en dos tiempos: primero el saneamiento, la trazabilidad y la información; después, si fuere necesario, la liquidación de daños. La comunidad, en su totalidad, se beneficia de este orden de prioridades.

Finalmente, la articulación de la obligación de transparencia y de la comunicación pública proactiva como parte del estándar de diligencia bajo el artículo 2 consume el tránsito hacia una tutela eminentemente colectiva. La información esencial sobre riesgos y medidas, difundida en lenguaje claro y con canales accesibles, permite a las personas evaluar su exposición, adoptar

decisiones prudentiales y ejercer control democrático sobre las políticas de gestión y descontaminación. La dimensión colectiva se asienta, aquí, en la idea de ciudadanía informada como sujeto de derechos que no es únicamente receptor de protección, sino agente de vigilancia y de exigencia. El TEDH traslada, de esta manera, al corazón del derecho a la vida, una función de publicidad activa que traza el vínculo entre prevención, participación y dignidad.

Esta Sentencia, en suma, puede entenderse que hace descansar la protección colectiva en el poder normativo del artículo 2, en la técnica de la sentencia piloto, en la fijación de perímetros de riesgo por instrumentos estatales y en la consagración de la información como medida constitutiva de la diligencia debida. La comunidad afectada, aunque no comparezca homogéneamente como parte, recibe el amparo de una decisión que compromete al Estado en la reforma de su sistema de gestión de residuos, en la descontaminación de su territorio y en la reconstrucción de la confianza pública mediante prácticas de transparencia. La dimensión colectiva de la tutela de derechos, por tanto, no es un apéndice retórico del fallo, sino uno de sus ejes estructurales.

5. DISCUSIÓN CRÍTICA

En el presente apartado se procederá a una valoración exhaustiva tanto de las contribuciones sustantivas del fallo como de sus eventuales limitaciones y tensiones internas en los planos dogmático, institucional y político.

La decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en *Cannavacciuolo y otros c. Italia* se singulariza por la notable solidez de su andamiaje argumentativo y por la originalidad metodológica con la que enfrenta el fenómeno. Sus principales virtudes radican, de una parte, en la interpretación decididamente expansiva del artículo 2 del CEDH, —basada en la constatación de un riesgo “suficientemente serio, real, constatable e inminente” (§ 390)— y, de otra, en la aplicación inédita de la técnica de la sentencia piloto en materia ambiental (§§ 462–466), lo que transforma el pronunciamiento no solo en un acto de tutela individual, sino en un auténtico instrumento de reforma institucional y en un catalizador de políticas públicas de carácter integral.

Sin embargo, no pueden soslayarse determinadas debilidades y tensiones conceptuales que afloran en el razonamiento del TEDH. La negativa a reconocer la legitimación activa de las asociaciones demandantes (§§ 222) revela una fricción estructural entre la naturaleza eminentemente colectiva del riesgo ambiental y el paradigma procesal clásico, todavía fundado sobre la noción de víctima individual como eje de la protección jurisdiccional (§§ 215–237). Aunque coherente con la jurisprudencia consolidada, esta opción restringe la

capacidad de las comunidades organizadas para actuar como sujetos procesales en defensa de bienes colectivos, preservando una arquitectura procesal que resulta, en buena medida, anacrónica frente a la complejidad de los riesgos ecológicos y ambientales contemporáneos.

Desde un punto de vista estrictamente dogmático, la interpretación del artículo 2 del CEDH que realiza el Tribunal evidencia tensiones de gran trascendencia jurídica. La constatación de una violación del derecho a la vida sin exigir una prueba individualizada del nexo causal entre la exposición a contaminantes y la aparición de patologías concretas (§§ 389-392) desplaza el umbral tradicional de aplicabilidad hacia escenarios de riesgo colectivo, crónico e indeterminado. Si bien esta evolución es coherente con la lógica del principio de precaución — que el Tribunal no menciona expresamente, pero cuya lógica incorpora al afirmar que la falta de certeza científica no exime al Estado de actuar (§ 393)—, suscita interrogantes sobre la amplitud de las obligaciones positivas de los Estados y sobre la capacidad del sistema de Estrasburgo para incorporar, sin comprometer su coherencia interna, la complejidad epistemológica de los daños ambientales.

La dogmática convencional, históricamente construida en torno a actos letales inmediatos o riesgos singularizables, se ve interpelada por la necesidad de ofrecer tutela efectiva frente a amenazas difusas que afectan a comunidades enteras. La opción del TEDH por una acreditación contextual —en detrimento de la prueba individualizada— intensifica el debate sobre los contornos del concepto de víctima y sobre la estabilidad del armazón procesal del Convenio.

Las opiniones separadas ilustran de manera elocuente estas fracturas interpretativas. El juez Krenč cuestiona la distinción establecida entre cambio climático y contaminación ambiental para efectos del *locus standi* de las asociaciones, subrayando que ambos fenómenos comprometen de manera semejante el derecho a la vida y, por ende, deberían recibir un tratamiento adjetivo análogo. Por su parte, el juez Serghides critica abiertamente la negativa a reconocer legitimación a las asociaciones demandantes, sosteniendo que la magnitud, la transversalidad y la difusión del daño justificaban una ampliación del concepto de víctima conforme al principio de efectividad. Estas divergencias ponen de relieve que la interpretación expansiva del artículo 2 del CEDH, aun siendo necesaria para enfrentar la crisis ambiental contemporánea, exige una reconfiguración de las categorías dogmáticas tradicionales a fin de adecuarlas a la naturaleza difusa, acumulativa e intergeneracional de los riesgos ambientales.

La tensión se hace igualmente visible en la delimitación territorial de la condición de víctima. El Tribunal reconoce la legitimación de quienes residían

dentro de los municipios formalmente identificados como zonas de alto riesgo (§§ 215–237), pero excluye a quienes habitaban fuera de ese perímetro, pese a que también podían estar expuestos a la contaminación. Esta decisión — aunque pragmática— plantea dudas sobre la suficiencia de los criterios estatales para definir el ámbito subjetivo de protección del Convenio y sobre la eventual producción de exclusiones injustificadas en contextos en los que la contaminación no respeta fronteras administrativas ni políticas.

En conjunto, la Sentencia tensiona profundamente la dogmática del artículo 2 al proyectarlo hacia escenarios de riesgo colectivo, al reformular la noción de víctima y al incorporar el principio de precaución como parámetro hermenéutico vinculante. Esta evolución deja entrever la necesidad urgente de repensar las categorías jurídicas tradicionales en un contexto en el que la degradación ambiental compromete la vida, la salud y la dignidad de comunidades enteras, exigiendo respuestas normativas e institucionales de naturaleza estructural.

Desde la perspectiva institucional y política, las implicaciones del fallo exceden ampliamente el caso italiano. La decisión proyecta un efecto expansivo de considerable relevancia, al establecer de manera inequívoca que la inacción estatal frente a riesgos ambientales graves puede constituir una violación del artículo 2 del Convenio (§§ 389–392). La aplicación, por primera vez, de la técnica de la sentencia piloto en materia ambiental transmite un mensaje inequívoco a los Estados parte: no bastan respuestas fragmentarias ni declaraciones retóricas; se imponen medidas estructurales verificables, sometidas a mecanismos de supervisión y control supranacional (§§ 466). Ello convierte la Sentencia en una referencia obligada para los Estados que afrontan crisis ambientales de análoga magnitud.

No obstante, y en lo que afecta a la eficacia del fallo, la implementación de las medidas estructurales ordenadas por el TEDH requiere recursos financieros significativos, capacidades administrativas robustas y una voluntad política sostenida en el tiempo. La ausencia de tales condiciones podría neutralizar el potencial transformador del fallo.

Asimismo, la apertura de la vía ambiental mediante la técnica de la sentencia piloto podría desencadenar litigios en cascada relacionados con otros problemas estructurales —incluidos el cambio climático, la contaminación industrial o la gestión de residuos peligrosos—, lo que plantea el riesgo de sobrecargar al TEDH y de poner en cuestión la eficacia operativa del sistema europeo de Derechos Humanos.

Finalmente, desde una perspectiva más amplia, puede derivarse en una progresiva judicialización de la política ambiental al asumir el TEDH un rol que trasciende la mera resolución de controversias individuales para incidir directamente en el diseño y la orientación de políticas públicas. Ello reconfiguraría la relación entre el Tribunal y los poderes públicos nacionales, planteando un delicado equilibrio entre la intervención jurisdiccional y la autonomía del legislador y del ejecutivo, pudiendo suponer un desafío a los límites clásicos de la legitimidad democrática en el marco del Convenio.

6. CONCLUSIONES

PRIMERA. La sentencia *Cannavaccinolo y otros vs. Italia* inaugura un hito doctrinal de extraordinaria relevancia, pese a no reconocer de manera expresa que la degradación ambiental configure, por sí misma, una vulneración directa del derecho a la vida. Lo que el Tribunal sostiene es que la degradación ambiental no constituye por sí sola una violación del artículo 2 (§ 389), si bien puede generar una vulneración cuando expone a las personas a un riesgo real, serio, constatable e inminente (§ 390) que el Estado no neutraliza con la diligencia exigible (§§ 391–392).

SEGUNDA. El fallo del TEDH pone de manifiesto que la crisis ambiental irrumpe de manera inmediata en las esferas de la dignidad y la salud humanas, ampliando el alcance normativo del artículo 2. El Tribunal no menciona expresamente el principio de precaución, pero sí afirma que la falta de certeza científica no exime al Estado de actuar cuando existe un riesgo suficientemente acreditado (§ 393), lo cual constituye la base objetiva de la doctrina expuesta sobre la precaución como parámetro hermenéutico. Bajo esta tesis, la decisión redefine la relación entre ciencia y Derecho, situando la protección de la vida en un plano de anticipación y prevención, e imponiendo a los Estados la obligación de diseñar políticas públicas capaces de responder a la complejidad de los riesgos ambientales contemporáneos.

TERCERA. La gobernanza ambiental puede entenderse que emerge como categoría jurídica matricial, llamada a articular la acción pública frente a riesgos ecológicos complejos mediante la integración de los principios de precaución, transparencia, responsabilidad estatal y participación ciudadana. La Sentencia proyecta la gobernanza ambiental europea hacia un espacio en el que la eficacia de las políticas públicas en garantizar condiciones mínimas de existencia digna se convierte en parámetro de legitimidad democrática. En los términos concretos de la Sentencia, el TEDH exige tres medidas estructurales: (i) una estrategia comprehensiva; (ii) un mecanismo de vigilancia independiente y; (iii) una plataforma de información público.

CUARTA. El estrecho e inescindible vínculo entre los Derechos Humanos y el medio ambiente convierte la protección ecológica en una obligación estructural del Estado, situando la calidad ambiental como presupuesto indispensable para la plena vigencia de la vida, la salud y la integridad personal, y elevando la protección de Derechos Humanos frente a riesgos ambientales a un bien colectivo, intergeneracional y esencial para la democracia. Pese a ello, el vínculo entre Derechos Humanos y medio ambiente se refuerza en la Sentencia, pero el Tribunal no formula una teoría general sobre “obligaciones estructurales del Estado” ni sobre “bienes colectivos intergeneracionales”.

QUINTA. La dimensión estructural de la tutela ambiental confirma que la protección del entorno exige intervenciones estatales de alcance general, prolongadas y sistemáticas, dirigidas a corregir deficiencias institucionales persistentes. La Sentencia impone obligaciones generales con plazo cierto y supervisión supranacional, transformando el fallo en instrumento de reforma institucional y catalizador de políticas públicas integrales, y proyectando el mensaje de que la inacción frente a riesgos graves puede constituir violación del artículo 2.

SEXTA. La crisis de Campania constituye un fenómeno ambiental estructural y persistente, alimentado por décadas de declive institucional, deficiencia administrativa, criminalidad organizada e inacción estatal, conformando el escenario fáctico en el que se asentó la violación de Derechos Humanos examinada por el Tribunal, y mostrando la necesidad de superar fragmentaciones y déficits de gobernanza para garantizar la protección de la vida y la legitimidad democrática.

SÉPTIMA. La evidencia científica demuestra que la contaminación prolongada en la *Terra dei Fuochi* generó un riesgo grave, constante y objetivamente verificable para la salud y la vida de la población, configurando una amenaza ambiental estructural con consecuencias sanitarias significativas y duraderas. El Tribunal no entra a valorar causalidad médica individual, sino que se basa en la existencia de un riesgo real e inminente (§§ 389–392).

OCTAVA. La incapacidad del Estado italiano para adoptar medidas coordinadas, eficaces y transparentes exacerbó la crisis ecológica, revelando un fracaso institucional que justificó la intervención del TEDH mediante una sentencia de alcance general y finalidad transformadora. Este hecho pone de relieve las dificultades de implementación, así como los riesgos de sobrecarga para el Tribunal derivados de la judicialización de la política ambiental.

NOVENA. Los demandantes trasladaron al Tribunal un conflicto ambiental de naturaleza estructural transmutado en violación de Derechos Humanos, lo que llevó al TEDH a analizar la controversia desde una perspectiva sistémica y orientada a la protección colectiva (§§ 389–392, 417–423, 462–466), anticipando una evolución futura hacia el reconocimiento de la legitimación de asociaciones y comunidades organizadas en casos de daño ambiental.

DÉCIMA. El Tribunal fundamentó su decisión en un acervo probatorio robusto y coherente (§§ 10–14, 73–74, 111–116), acreditando la naturaleza estructural del riesgo y legitimando la aplicación del principio de precaución, así como la imposición de obligaciones estatales de carácter general destinadas a corregir las causas profundas de la crisis ambiental. La aplicación material del principio de precaución deriva de la afirmación de que la falta de certeza científica no exime al Estado de actuar (§ 393).

DECIMOPRIMERA. El TEDH redefine la interpretación del artículo 2 del CEDH al sostener que la mera exposición a riesgos ambientales graves y persistentes activa obligaciones estatales de protección preventive (§§ 389–392) y colectiva de la vida humana, consolidando así una protección anticipatoria y estructural del derecho a la vida.

DECIMOSEGUNDA. La introducción de la técnica de la sentencia piloto convierte la respuesta del Tribunal en un remedio estructural de alcance sin precedentes en materia Ambiental (§§ 462–466), obligando a Italia a transformar sustancialmente su gobernanza ambiental bajo supervisión internacional y dentro de un plazo temporal estrictamente delimitado.

DECIMOTERCERA. El Tribunal no eleva expresamente el principio de precaución a parámetro hermenéutico vinculante, pero sí incorpora su lógica al afirmar que la incertidumbre científica no exime al Estado de actuar (§ 393) y, por ende, imponiendo a los Estados el deber de adoptar medidas preventivas frente a riesgos plausibles para la vida, aun en condiciones de incertidumbre científica, consolidando así una protección anticipatoria del derecho a la vida.

DECIMOCUARTA. La Sentencia impone a Italia la obligación de adoptar, en un plazo máximo de dos años y bajo supervisión del Comité de Ministros, un conjunto de medidas estructurales destinado a neutralizar la contaminación de la *Terra dei Fuochi* y garantizar la protección efectiva del derecho a la vida frente a un riesgo ambiental sistémico.

DECIMOQUINTA. El fallo reafirma que la tutela del derecho a la vida frente a riesgos ambientales exige una protección esencialmente colectiva (§§ 389–392, 215–237, 462–466), reconociendo un riesgo compartido y orientando el sistema

hacia la prevención general, aun manteniendo formalmente la estructura procesal basada en víctimas individualizadas.

DECIMOSEXTA. La Sentencia representa un avance decisivo en la protección estructural del derecho a la vida frente a riesgos ambientales complejos, si bien plantea tensiones dogmáticas, desafíos procesales, exigencias institucionales y dilemas de legitimidad democrática que ponen a prueba la capacidad del sistema europeo de Derechos Humanos para gestionar amenazas ecológicas de creciente sofisticación.

DECIMOSÉPTIMA. El análisis del fallo revela que el derecho a la vida y el derecho a un medio ambiente saludable adquieren la condición de bienes jurídicos colectivos, cuya protección exige mecanismos preventivos orientados no solo a las generaciones presentes, sino también a las futuras. La sentencia recuerda que la salvaguarda de los Derechos Humanos requiere vigilancia permanente, responsabilidad institucional y acción pública sostenida, y plantea la pregunta ineludible: ¿hasta qué punto estamos dispuestos, como sociedad, a anteponer la vida y la estabilidad ecológica frente a intereses económicos o inmediatos? Esta tensión entre lo urgente y lo esencial invita a repensar nuestras prácticas, valores y políticas, consolidando la idea de que la justicia ambiental es, en última instancia, justicia existencial.

7. EPÍLOGO

La sentencia *Cannavaccinolo y otros contra Italia* no constituye únicamente un pronunciamiento jurídico de notable densidad dogmática, sino que es, además, un emblema de la profunda mutación que atraviesa la sociedad en el marco del Antropoceno. Al situar la preservación de la vida en el núcleo de la tutela convencional y al imponer al Estado italiano la adopción de medidas estructurales bajo una rigurosa supervisión supranacional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos inaugura un horizonte en el cual la protección ambiental deja de ser un componente accesorio de la acción pública para convertirse en una condición constitutiva de la legitimidad democrática.

Se ha de subrayar que el fallo no debe ser interpretado como un acontecimiento aislado, sino como un capítulo esencial de una narrativa más amplia en la que los Derechos Humanos se reconfiguran para dar respuesta a los desafíos ontológicos y civilizatorios planteados por la crisis ambiental global. La jurisprudencia de Estrasburgo, al expandir el artículo 2 del CEDH hacia la protección frente a riesgos ambientales crónicos y sistémicos, anticipa un futuro en el que la dignidad humana se medirá, en gran medida, por la capacidad de

los Estados de garantizar condiciones mínimas de existencia ante amenazas colectivas que trascienden fronteras y generaciones.

En su dimensión simbólica, la Sentencia recuerda que la justicia ambiental es inseparable de la justicia existencial. La vida —entendida no solo como dato biológico, sino como fundamento normativo de la convivencia democrática— exige ser defendida mediante políticas públicas integrales, dispositivos institucionales transparentes y mecanismos de participación ciudadana genuina. El fallo proyecta, en este sentido, un doble mensaje: constituye una advertencia inequívoca de que la inacción estatal frente a la degradación ambiental equivale a una violación de Derechos Humanos, y abre simultáneamente una esperanza razonada al sugerir que la Justicia europea puede actuar como motor de transformación institucional y vector de renovación democrática.

Así, el presente epílogo se transforma en una invitación dirigida a la academia, a los poderes públicos y a la sociedad civil a leer la Sentencia no únicamente como un precedente jurisprudencial de gran relevancia, sino como un verdadero manifiesto que interpela la necesidad de repensar que la protección de la vida frente a riesgos ambientales —ya no contingentes, sino estructurales— surge como un nuevo rostro, y el fallo se concibe como una piedra angular de una narrativa que trasciende ampliamente las fronteras italianas, interpelando a Europa en su conjunto y, en última instancia, a la comunidad internacional en su búsqueda de una justicia compatible con las condiciones del siglo XXI.

8. BIBLIOGRAFÍA

CESAR MOREIRA, Alberto. El Derecho Internacional contemporáneo y los problemas globales ambientales: hacia una ciudadanía ambiental global. *Araucaria*, 26 (55), 2024, pp. 655-674. Disponible en: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/25359> (Fecha de último acceso 12-11-2025).

FERREIRA MENDES, Leonardo; ARALDI DINIZ, Nayse Janaina; GARCIA GONZALES FILHO, Andre. Derechos Humanos y Justicia climática: la actuación de la Corte Interamericana en el reconocimiento del Derecho a un medio ambiente sano. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 158, Sección “Comentarios”, 2025, pp. 1-44. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/#directrices> (Fecha de último acceso 12-11-2025).

INTRIAGO ORTEGA, Ronald Andrés et al. Problemas actuales de los Derechos Fundamentales o Humanos, *RECLAMUC* 8 (2), 2024, pp. 67-79.

Disponible en:
<https://reciamuc.com/index.php/RECIAMUC/article/view/1350> (Fecha de último acceso 12-11-2025).

MANIATIS, Antonio. El Derecho Ambiental y el constitucionalismo europeo. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 24, 2021, pp. 83–97. Disponible en:
<https://revistas.udc.es/index.php/afd/article/view/afdudc.2020.24.0.7462> (Fecha de último acceso 12-11-2025).

SOLER TORMO, Juan Ignacio. *La configuración constitucional del medio ambiente como derecho*. España: Universidad de Valencia, 2016. Disponible en:
<https://roderic.uv.es/items/8c9f4883-f81b-4bc4-a44d-5749659fdb76> (Fecha de último acceso 08-10-2025).

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de febrero de 2026

LA DESPROTECCIÓN JURÍDICA DEL LOBO

THE LEGAL VULNERABILITY OF THE WOLF

Autor: Rafael Andrés David Fernández. Doctorando de la Facultad de Veterinaria de la Universidad Complutense, rafdavfer@yahoo.es , ORCID: [0009-0005-4931-8241](https://orcid.org/0009-0005-4931-8241)

Autor: Pedro Brufao Curiel, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura, pbrufao@unex.es , ORCID: [0000-0002-0407-4053](https://orcid.org/0000-0002-0407-4053)

Fecha de recepción: 05/12/2025

Fecha de aceptación: 09/01/2026

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00466>

Resumen:

El lobo ibérico (*Canis lupus*) es una especie autóctona de nuestro país ciertamente controvertida para la sociedad. Al hecho de que el lobo sea objeto de rechazo debido a una cultura negra que lo señalan como un ser dañino para el hombre, se le añade el supuesto gran impacto que ocasiona a la ganadería. Esta visión de la especie no ha logrado ser contrarrestada por un mensaje que indicase la relevancia de la especie para nuestros ecosistemas que alcanzase al gran público.

El último golpe que ha recibido el lobo ibérico se produjo mediante la publicación de la *Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario*. Esta ley en su disposición adicional octava señala al lobo de manera concreta como una especie depredadora que impacta en el sistema productivo y que este hecho podrá justificar las autorizaciones excepcionales que señala el

artículo 61.1 de la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, respecto a las prohibiciones para las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, donde se encuentra el lobo.

Este comentario pretende señalar la cambiante categorización del lobo como especie protegida, así como los elementos que se consideran fundamentales para poder conocer el impacto que realmente ocasiona en la ganadería.

Summary:

The Iberian wolf (*Canis lupus*) is a species native to our country that is certainly controversial for society. In addition to the fact that the wolf is rejected due to a negative cultural perception that labels it as harmful to humans, there is also the alleged significant impact it has on livestock. This view of the species has not been countered by a message that highlights the importance of the species for our ecosystems and reaches the general public.

The latest blow to the Iberian wolf came with the publication of *Law 1/2025 of 1 April on the prevention of food loss and waste*. The eighth additional provision of this law specifically refers to the wolf as a predatory species that impacts the productive system and that this fact may justify the exceptional authorisations referred to in Article 61.1 of *Law 42/2007, of 13 December, on Natural Heritage and Biodiversity*, with regard to the prohibitions on species included in the List of Wild Species under Special Protection, which includes the wolf.

This commentary aims to highlight the changing classification of the wolf as a protected species and the factors considered essential for understanding its real impact on livestock farming.

Palabras clave: Lobo. Caza. Ganadería. Ecosistema. Sociedad.

Keywords: Wolf. Hunting. Livestock. Ecosystem. Society.

Índice:

1. Introducción
2. Contexto normativo
3. Contexto productivo
4. Discusión
5. Conclusiones

Index:

1. Introduction
2. Regulatory context
3. Productive context
4. Discussion
5. Conclusions

1. INTRODUCCIÓN

La enorme dificultad a la hora de hacer llegar el mensaje de que el lobo ibérico (*Canis lupus*) es clave para la biodiversidad ha ocasionado que la especie sea considerada como una alimaña para el gran público.

Sin embargo, existen matices sobre la consideración de esta especie existiendo diferencias entre el medio urbano y el medio rural. Mientras que desde la urbe se ha defendido mayoritariamente su protección como elemento importante del patrimonio natural, en el medio rural se ha señalado como causante de pérdidas económicas y se ha cazado. Este doble discurso se encuentra apuntalado en el medio rural desde el desconocimiento del urbanita, en oposición al hombre de campo que convive con la especie en el mismo territorio. Por la parte conservacionista se alude igualmente al desconocimiento del habitante del pueblo a la hora de valorar la figura del lobo en el medio natural. De este modo, el lobo ibérico no ha logrado alcanzar un consenso.

Además, los ecologistas y los ganaderos no han encontrado a los interlocutores correctos, no se han construido espacios adecuados para debatir sobre la especie. De esta manera, el uso peyorativo de términos como “ecologista” o “ganadero” se han instaurado en el lenguaje de las discusiones en torno al lobo.

Por último, se ha sometido al lobo ibérico a una legislación nacional ciertamente variable a expensas de que el poder legislativo y ejecutivo lo quieran proteger o lo quiera cazar. Esto provoca aún más confusión para la sociedad, ya que, debido a la falta de un discurso que exponga las ventajas e inconvenientes de la especie y la aceptación de medidas que puedan ser favorables a las partes implicadas (incluido el propio lobo ibérico), se crea un ambiente de falta de criterio claro que vierte incertidumbre sobre su conservación.

Por tanto, se considera oportuno realizar una breve descripción de la normativa de aplicación del lobo que ayude a entender mejor su estado de protección, así como el contexto que ha llevado al lobo ibérico a reducir su protección como especie silvestre.

2. CONTEXTO NORMATIVO

La historia de la legislación señala al lobo como una especie cinegética hasta nuestros días. Las leyes de caza de 1834 y 1902 describen al lobo como animal dañino en sus artículos 25 y 39 respectivamente. Posteriormente, el *Decreto del 11 de agosto de 1953 por el que se declara obligatoria la organización de las Juntas Provinciales de Extinción de Animales Dañinos y protección a la Caza* anima a que dichas juntas, debido a su éxito frente a determinadas “alimañas”, se creen en todas las provincias señalando que estas juntas provinciales ante

*“...la elevada cuantía de las pérdidas que la cabaña nacional experimenta...”
incluirán “...representaciones de la ganadería provincial ...”.*

De este modo, se daba cabida al sector ganadero para luchar frente a los animales dañinos como el lobo.

La vigente *Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza* señala al lobo como especie cinegética de caza mayor en el artículo 4, aunque no la distingue como alimaña, ni referencia su daño a la ganadería española.

La *Orden por la que se dictan las medidas precisas para procurar la reducción de animales peligrosos para las personas o perjudiciales para la ganadería o la caza* de 4 de mayo de 1971 señalaba que:

“A estos efectos y habida cuenta de que en algunas comarcas la excesiva abundancia de determinados mamíferos predadores, señaladamente la especie lobo puede originar, y de hecho origina, graves perjuicios a la ganadería y a la caza...”.

La *Orden de 5 de julio de 1984 por la que se fijan los períodos hábiles de caza en todo el territorio nacional y las vedas especiales que se establecen o prorrogan para la campaña 1984-85 en distintas zonas o provincias* continuaba considerando al lobo especie objeto de caza.

Sin embargo, la normativa europea conservacionista comenzaba a desarrollarse a finales del siglo XX. Así, el *Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, hecho en Berna el 19 de septiembre de 1979* en su parte expositiva reconocía al lobo como estrictamente protegido:

“...la flora y la fauna silvestres constituyen un patrimonio natural de un valor intrínseco, económico, recreativo, cultural, científico y estético, que importa preservar y transmitir a las generaciones futuras.”

Este Convenio fue ratificado el 13 de mayo de 1986 y entró en vigor el 1 de septiembre de 1979.

El Convenio de Berna establece excepciones a la protección de las especies en su artículo 9

“para prevenir daños importantes en los cultivos, en el ganado, en los bosques, pesquerías, aguas y otras formas de propiedad.”

La Directiva 97/62/CE del Consejo, de 27 de octubre de 1997, por la que se adapta al progreso científico y técnico la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los habitats naturales y de fauna y flora silvestres recoge a la población del lobo al sur del Duero dentro del listado de especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación.

En la misma línea, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad define patrimonio natural como:

“conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural”.

La ley contempla la creación de un listado que proteja a determinadas especies silvestres y un catálogo de especies amenazadas.

De este modo, se aprobó el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas que, al igual que la Directiva 97/62, recogía a la población al sur del Duero. Posteriormente, la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas modifica al real decreto y amplía su protección a todas las poblaciones.

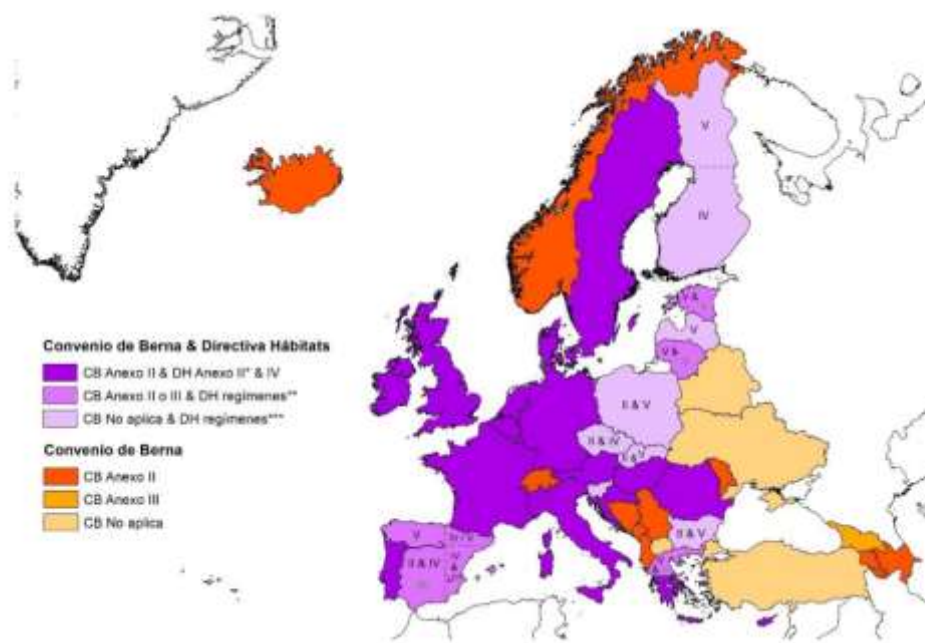
Sin embargo, la normativa comienza a desproteger al lobo. De este modo, la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario a través de su disposición adicional octava, señala:

“Las medidas de extracción y captura de ejemplares de lobos y, con carácter general de cualquier especie depredadora que tenga un alto impacto en el sistema productivo, se ajustarán a las exigencias previstas para la garantía de la conservación de especies autóctonas silvestres”.

La propia ley en su disposición transitoria única recoge que la modificación de la Directiva 92/43 podría afectar al Real Decreto 139/2011 llegando a expulsar a la especie de este régimen de protección.

Finalmente, la Directiva 92/43 modificó a la baja la categoría de protección del lobo mediante la *Directiva (UE) 2025/1237 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2025, por la que se modifica la Directiva 92/43/CEE del Consejo en lo que respecta al estatuto de protección del lobo (Canis lupus)*, por lo que sus poblaciones pueden ser objeto de gestión, sin incluir necesariamente a la caza.

Además, esta reforma se ha llevado a cabo sin la debida prueba científica ni los procedimientos que esta demanda. Se recuerda que la caza ha sido desechada como medida de control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia del 29 de julio de 2024 del TJUE. Asunto C-436/22).



El estatus jurídico del lobo en el contexto europeo según el Convenio de Berna (CB) y la Directiva de Hábitats (DH). En los países con regímenes legales particulares de acuerdo con la Directiva de Hábitats (anexos en negro) y el

Convenio de Berna de 1979 (apéndices en verde) se especifican los anexos/apéndices aplicables. (Fuente: Alemañ et al, 2024)

3. CONTEXTO PRODUCTIVO

La ganadería, como cualquier sector, presenta costes que afectan a su productividad. El coste energético, de alimentación, el incremento del precio de compra de las reses, la falta de actualización del precio de compra de la carne al ganadero... impactan en la producción. Sin embargo, el lobo parece ser un elemento tan desestabilizante que merece normativa *ad hoc* para frenar su impacto sobre la producción.

Si se centra el debate en la importancia del lobo a la hora de ocasionar graves pérdidas al sistema productivo es conveniente conocer el número aproximado de lobos que habitan en España. Según el censo del lobo del periodo 2021-2024 en España había un total de 333 manadas entre exclusivas (de una sola comunidad autónoma) y compartidas (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2024). El censo nacional 2012-2014 estimó un total de 297 manadas entre exclusivas y compartidas (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2014).

Según Llaneza et al. (2023) el número de miembros de una manada en la zona norte de España se determina en 5,15 (IC 95%: 4,50–5,85) entre agosto y octubre, con una media de individuos adultos o subadultos de 3,85 (IC 95%: 3,30–4,45). Combinando estos datos, el tamaño de una manada en verano sería de 8,95 individuos (IC 95%: 8,10–9,80), mientras que en invierno el número de lobos juntos observados descendería hasta 3,44 (CI 95%: 3,23–3,68). El estudio fue realizado en las tres últimas décadas.

Con estas estimaciones y teniendo en cuenta el número de manadas ofrecido por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el censo de lobos para el periodo de 2021-2024 se estimaría en alrededor de 2980,35 contabilizando 333 manadas. Mientras que para el censo del periodo 2012-2014 la estimación máxima sería de 2658,15 lobos contabilizando 297 manadas.

Según los resultados de las encuestas de ganado bovino de mayo de 2025 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), el número total de cabezas menores de 24 meses en nuestro país es de 6.443.276, y de cabezas mayores de 24 meses 159.050. Un total de más de 6.500.000 de cabezas de ganado bovino.

Sin datos publicados correspondientes a 2025 en el momento de la redacción de este artículo, para ovino y caprino la encuesta del MAPA de noviembre de 2024 señala 13.476.030 cabezas de ganado ovino y 2.360.952 de caprino.

4. DISCUSIÓN

La problemática del lobo ibérico gira en torno a si su valor para el patrimonio natural de nuestro país compensa el “alto impacto” que genera sobre el sistema productivo. Es decir, si el lobo ibérico merece ser cazado.

Mientras que el Convenio de Berna señala en la motivación de la excepcionalidad

“prevenir daños importantes en los cultivos, en el ganado...”

la ley de prevención de pérdidas y desperdicio alimentario argumenta

“...un alto impacto en el sistema productivo...”

Es aquí donde conviene reflexionar sobre la proporcionalidad de dar caza al lobo en nombre de las pérdidas a la ganadería.

Si se quisiera llevar a cabo un cálculo objetivo del impacto que supone el lobo, habría que determinar el ganado expuesto al lobo en las provincias dónde se encuentra esta especie y excluir al ganado que se encuentre en régimen intensivo estricto el cual no tiene acceso al exterior. Por otra parte, es necesario conocer el número de ataques al ganado por parte de perros asilvestrados, los cuales en ocasiones se achacan al lobo.

Sin este tipo de estudios no se puede esgrimir que el lobo supone un alto impacto al sistema productivo como señala la ley 1/2025 sobre el desperdicio alimentario. Esta aseveración es muy similar a la que se esgrimía en las leyes de caza de los siglos XIX y XX las cuales no contaban con estudios que respaldasen el supuesto gran perjuicio a la ganadería. Más de un siglo después se utilizan los mismos argumentos sin pruebas.

Por último, permitir la caza del lobo contradice uno de los principales mensajes emitidos desde el sector de la caza al defender esta actividad como solución a la sobrepoblación de ciervos, jabalíes, gamos...ante la falta de grandes depredadores en nuestro medio natural, cuando el lobo es uno de ellos y se defiende su caza.

5. CONCLUSIÓN

Es preciso conocer el detalle de las especies causantes que depredan sobre la ganadería. No se puede argumentar grandes daños y perjuicios causados por una especie sin datos oficiales que apunten a la especie concretamente. Se requieren estudios por parte de las instituciones que argumenten la gravedad que supone el lobo al sistema productivo, así como la cabaña ganadera en riesgo de ser atacada por el lobo.

Existen otras causas que afectan al sistema productivo que no se abordan con medidas tan desproporcionadas como las que afectan al lobo, como sucede con la falta de bienestar animal y las muertes que ocasiona.

Además, no se puede defender la caza como solución a la sobrepoblación de ciertas especies y que el lobo sea especie cinegética cuando depreda sobre esas especies.

Por todo lo comentado, conviene valorar la proporcionalidad de convertir al lobo en especie cinegética, especie icónica en nuestros ecosistemas, debido al impacto que supuestamente ocasiona en el sistema productivo de alimentos.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUFAO CURIEL, Pedro. El lobo en España: Regímenes territoriales de protección. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2023.

DURÁ ALEMAN, Carlos Javier, et al. Evaluación crítica de la proposición de ley relativa a la conservación del lobo en España y su cohabitación con la ganadería extensiva y la lucha contra el reto demográfico. Actualidad Jurídica Ambiental, 2024, no 147, p. 42-71. Disponible en: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00377>

LLANEZA, Luis, et al. Minimum average pack size in Iberian wolves. European Journal of Wildlife Research, 2023, vol. 69, no 3, p. 58.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE. Censo 2012-2014 de Lobo ibérico (*Canis lupus*, Linnaeus 1758) en España, 2014.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. Resultados de las encuestas de ganado ovino y caprino. Noviembre 2024.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
Resultados de las encuestas de ganado bovino. Mayo 2025.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO
DEMOGRÁFICO. Censo 2021-2024 de Lobo ibérico (*Canis lupus*, Linnaeus
1758) en España, 2024.

RECENSIONES

Manuela Mora Ruiz

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de enero de 2026

**RECENSIÓN: PEÑALVER I CABRÉ, ALEXANDRE (DIR.).
LITIGACIÓN CLIMÁTICA: EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA Y
LOS JUECES, BARCELONA: UNIVERSITAT DE BARCELONA
EDICIONS, 2024, PÁGS.421.**

Autor: Manuela Mora Ruiz, Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Huelva, ORCID: [0000-0002-5056-0204](https://orcid.org/0000-0002-5056-0204)

Fecha de recepción: 24/12/2025

Fecha de aceptación: 08/01/2026

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00461>

Palabras clave: Cambio climático. Litigios estratégicos. Derechos humanos.

Keywords: Climate change. Strategic litigation. Human rights.

El libro que ahora se recensiona constituye una obra fundamental para el Derecho ambiental más reciente, en tanto en cuanto aborda el reto del cambio climático desde una perspectiva jurídica innovadora, examinando las posibilidades que ofrecen los ordenamientos para reaccionar ante la falta de medidas eficaces de lucha contra el cambio climático, así como el rol que corresponde a la ciudadanía frente a los gobiernos y estructuras internacionales. En este sentido, y desde un primer momento, la obra plantea la conveniencia y oportunidad de traspasar el ámbito de las políticas públicas y su proyección regulatoria cuando del cambio climático se trata, para reconocer un mayor protagonismo a los diferentes sistemas judiciales en el aseguramiento de lo ambiental, pero, también, y muy especialmente, de los derechos humanos, frente a este fenómeno extraordinario.

Así, bajo la dirección del Prof. Peñalver, se articula una obra extensa y completa que abarca todos los ángulos posibles sobre las opciones de tutela judicial ante el fenómeno complejo que constituye el cambio climático. En este sentido, la obra cuenta con una introducción fundamental a cargo del propio Director de la misma, que sitúa perfectamente al lector en su objeto y alcance pero que, además, va introduciéndolo en la complejidad conceptual de la litigación climática y su articulación jurídica, para dar paso a dieciséis capítulos que, de forma progresiva, van abordando el objeto de estudio.

Junto a ello, debe reconocerse un esfuerzo adicional en lo que a la estructura de la obra se refiere, puesto que los capítulos se ordenan en torno a dos grandes partes, que nos dan buena cuenta del estado de la cuestión. De un lado, se articula una primera parte de carácter general en la que se abordan cuestiones o aspectos de carácter transversal, que van desde la propia conceptualización del litigio climático, a las posibilidades de acceso a la justicia y efectividad de las medidas que pueden adoptarse, pasando por el reconocimiento de una prevalencia clara de los derechos humanos como cauce a través del cual llegar a los tribunales en los diferentes sistemas.

La segunda parte aterriza, en cierto modo, las consideraciones de la primera, en el sentido de llevar a cabo un análisis minucioso de lo que ocurre en los diferentes sistemas judiciales, de ahí que se recorra la litigación climática en el plano internacional, y en el nivel europeo, tanto en el sistema de la Unión Europea como en el del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el sistema latinoamericano, y los ejemplos nacionales de Francia, España, Brasil y China, de forma que los diferentes autores evidencian las fortalezas y debilidades de cada sistema. Estamos, pues, ante un trabajo colectivo que da buena cuenta de la multiplicidad de aristas que tiene el fenómeno del cambio climático y la necesidad de encontrar soluciones también de naturaleza compleja y eficaces, en la que la idea de las conexiones multinivel y el reforzamiento de los derechos humanos aparecen como variables imprescindibles para asegurar la eficacia de las medidas normativas.

Sobre esta estructura, el punto de partida de la obra se encuentra en los esfuerzos por conceptualizar el litigio climático y reconocerle carácter estratégico desde un doble punto de vista, esto es, desde la perspectiva del cambio que puede impulsar en el nivel legal, político, o social, y desde la perspectiva de la ciudadanía, puesto que permite reconocer un papel y lugar cualificado para el planteamiento de estos litigios, sea contra los Estados, sea contra entidades mercantiles u operadores económicos. No se trata de aportar definiciones cerradas e inmutables, sino de plantear una comprensión del litigio climático como litigio estratégico, con cierto nivel de operatividad, en términos de proyección, sobre la esfera política y, sobre todo, los reguladores (tal y como

se pone de manifiesto en los Capítulos 1, 2 de la obra, de la mano de G. Medici-Colombo y R. Gutiérrez Rivas, respectivamente). De esta manera, el Prof. Peñalver ofrece una definición genérica del litigio climático que permite dar cobertura a la multiplicidad de enfoques acogidos en el libro, en el sentido de identificarlo con “aquellos litigios ambientales estratégicos que sirvan para hacer frente a la emergencia climática mediante medidas como el incremento de la mitigación de gases de efecto invernadero, la mayor adaptación al cambio climático o la reparación de daños”.

A partir de aquí, son varias las cuestiones que, con carácter transversal, se abordan en orden a la configuración de estos litigios, a saber:

En primer lugar, la perspectiva ambiental de estos litigios se enriquece, en la medida en que su objeto no puede ser, con carácter exclusivo, la tutela del bien jurídico medio ambiente; antes, al contrario, debe ampliarse y plantearse en términos de protección de los derechos humanos civiles, desde el punto y hora que, como afirmó en 2022 Antonio Gutiérrez, secretario general de Naciones Unidas, se trata de la “lucha de nuestras vidas, y la estamos perdiendo” (p.67). Desde esta perspectiva, es fundamental que estos litigios, en tanto que, sustentados sobre los derechos humanos, planteen no sólo la falta de acción ante el cambio climático, sino, también el incumplimiento de los compromisos internacionales. Sin duda, ello permite atribuir al derecho internacional de los derechos humanos un papel preponderante en la articulación procesal del litigio climático (téngase en cuenta, así, el Capítulo 3 de la obra, a cargo de M. Aguilera Vaqués).

En línea con este planteamiento, lo ambiental también precisa robustecerse, y en este sentido, el Capítulo 4 se construye en torno al derecho humano al medio ambiente y la oportunidad de reconocer los derechos de la naturaleza, en un contexto de clara crisis ecológica del planeta. Para su autor, A. Peñalver i Cabré, es urgente pasar a un enfoque ecocéntrico de los derechos, insistiendo en la capacidad de los litigios climáticos para remover los sistemas jurídicos, en aras de una efectiva protección frente al cambio climático.

En segundo lugar, estas consideraciones de carácter sustantivo en la configuración y construcción de los litigios climáticos como litigios estratégicos precisan completarse con el análisis procesal de los mismos. Así, se analizan las barreras procesales a la litigación climática, conectadas a una configuración en cierto modo insuficiente del proceso (especialmente en la vía contencioso-administrativa), de corte individualista, que plantea numerosas dificultades en torno a la legitimación, la prueba o, incluso, el propio objeto del proceso, cuando se dirige contra la inacción de los gobiernos; todo ello apunta hacia una revisión del proceso en torno a cuestiones como una legitimación ampliada, la

inversión de la carga de la prueba frente a la Administración o la “prueba dinámica” frente a las grandes empresas (tal y como plantea E. Salazar Ortuño en el Capítulo 5).

Junto a ello, se considera el papel de los jueces en la litigación climática y en orden al principio de separación de poderes, teniendo en cuenta que estos litigios se configuran para la ciudadanía como una fórmula a través de la cual encontrar soluciones frente a las acciones (o su falta) de los gobiernos. En este sentido, es claro que los jueces están legitimados para el control del cumplimiento de las obligaciones legales, pero no pueden llegar a formular políticas públicas, en detrimento de los otros poderes del Estado, por lo que la justicia climática no puede aportar, como señalan E. Carrasco Quiroga y E. Cañas Ortega en el Capítulo 6, facultades adicionales a la actuación de los jueces, que deberán actuar conforme a las atribuciones que le otorgue el ordenamiento.

Por último, del análisis del proceso contencioso-administrativo, por parte de A. Moreno Molina en el Capítulo 7, y de la consideración de los elementos definitorios del mismo en el marco de los litigios climáticos (esto es, actuación impugnante, pretensiones de las partes y contenido y alcance de las sentencias) resulta el cuestionamiento de que los tribunales de lo contencioso-administrativo constituyan el foro adecuado para modificar la política energética y climática nacional. Por su parte, el Capítulo 8, a cargo de A. Ruiz de Apodaca, aborda los pronunciamientos judiciales por inactividad y la efectiva ejecución de las sentencias, de manera que, tanto del análisis de los casos fallados en otros países europeos, como de la respuesta de los tribunales españoles, se concluye que la operatividad de estos litigios es, fundamentalmente, estratégica, en contraposición con una eficacia compleja de las sentencias recaídas, y frente a un marco normativo que debe considerarse indisponible y obligatorio en todo caso.

Las consideraciones realizadas en la primera parte de la obra recensionada se completan con el análisis más concreto de los diversos sistemas judiciales. De esta manera, la obra nos permite tener una imagen bastante ajustada de la realidad actual de los litigios climáticos desde una perspectiva multinivel. Así, el estudio del plano internacional llevado a cabo en el Capítulo 9 por P. de Vilchez Moragues y R. M. Fernández Egea, evidencia la situación incipiente en la que se encuentra la litigiosidad climática, destacando los pasos que se han dado en el marco del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que es objeto de consideración en el Capítulo 11 por A. Aragão, quien destaca el giro hacia el reconocimiento de un derecho humano al clima estable, y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que ponen de manifiesto la relevancia de ligar estos litigios a la protección de los derechos humanos, como sistemas que pueden favorecer el litigio internacional sobre el cambio climático.

Por su parte, en el ámbito de la Unión Europea, examinado en el Capítulo 10 por M. Campins Eritja, la labor del TJUE no está resultando tan contundente como lo ha sido en el impulso del Derecho ambiental más reciente. Antes, al contrario, las actuaciones del Tribunal en los últimos años evidencian una falta de impulso en lo que toca a un eficaz proceso de descarbonización, además de encontrarse un tanto constreñido por cuestiones formales o de delimitación de la discrecionalidad de la Comisión en el ejercicio de sus competencias en los asuntos climáticos, condicionando en gran medida su capacidad de control judicial. Claramente, se mantiene una concepción muy formal y limitada de las posibilidades de revisión del TJUE que, necesariamente, lleva a un primer plano la actuación de los tribunales nacionales.

En el contexto de América latina encontramos, sin embargo, la concurrencia de elementos comunes que, al amparo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, están en el origen de la conformación de un *ius commune*, y que suponen un avance claro en la litigación climática. La contrapartida, como pone de manifiesto M. Aparicio Wilhelmi en el Capítulo 12, se encuentra en el Sistema de Solución de Controversias entre Intervencionistas y Estados, en cuya virtud se plantean situaciones del todo punto incoherente con los objetivos de lucha contra el cambio climático, en la medida en que los Estados que cumplan los compromisos del Acuerdo de París pueden tener que indemnizar a compañías petroleras, retrasando la transición hacia energías limpias, y agravando la situación de emergencia climática

Por su parte, del análisis de la litigación climática en países concretos, los autores ponen de manifiesto una situación de avances y retrocesos, en el sentido de que las sentencias novedosas que condenan a los Estados al cumplimiento de las obligaciones recogidas en sus respectivas normas, sin embargo, no llegan a sus últimas consecuencias (así se pone de manifiesto en el Capítulo 13 por M. Torre-Schaub); o, incluso, el dictado de sentencias extremadamente rígidas que apenas realizan aportaciones en relación con el deber de diligencia en la garantía de los derechos fundamentales frente a los riesgos climáticos, como ha ocurrido en España, pese a las sentencias más recientes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. No obstante, como señalan J. Doreste Hernández y L. Ruiz-Huerta García de Viedma en el Capítulo 14, todos estos juicios apuntan a la progresiva generalización de los litigios climáticos, poniendo a prueba la capacidad de adaptación y adecuación de la protección jurisdiccional de los derechos humanos en el contexto de la emergencia climática.

Finalmente, la obra concluye con las referencias a Brasil y China. En el primero de los países, se reconoce el papel fundamental de los jueces a fin de favorecer la construcción de un constitucionalismo climático y posibilitar la articulación

de un emergente derecho del cambio climático que, no obstante, deberá desarrollarse en conexión con el nivel internacional (así lo señala M. Rodrigues Bertoldi en el Capítulo 16). En el segundo, pese a las especialidades del régimen político de China, lo cierto es que se reconoce una puerta abierta al litigio climático, y ello por la tendencia del país a liderar los desafíos del cambio climático, lo que, como apunta M. Prusinowska en el Capítulo 16, plantea la necesidad de entender lo que está sucediendo en este país y crear espacios de apoyo e intercambio para afrontar de forma global el fenómeno considerado.

Lo expuesto hasta ahora permite concluir esta recensión con una valoración positiva de la obra, en la medida en que estamos ante un trabajo colectivo fundamental en la conformación del derecho ambiental más reciente, pero que, a la vez, lo trasciende, para plantearnos una visión enriquecida de la litigación como pieza clave en el avance y consolidación de los derechos humanos ante la emergencia climática. El carácter interdisciplinar de las aportaciones, la relevancia del elemento internacional y del derecho comparado, y el contar con especialistas del ámbito del derecho ambiental son, todos, elementos que contribuyen de forma decidida a incrementar el valor e interés del libro ahora recensionado.

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedó
Sara García García
María Pascual Núñez

Unión Europea

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de enero de 2026

[Directiva \(UE\) 2025/2360 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de noviembre de 2025 relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo](#)

Autora: Sara García García, Profesora Ayudante Doctor de la Universidad de Valladolid

Palabras clave: Suelo. Contaminación. Vigilancia. Servicios ecosistémicos. Resiliencia.

Resumen:

El suelo es un recurso natural esencial, sostén del resto y proveedor de múltiples servicios ecosistémicos. Al mismo tiempo, el suelo es un recurso considerado no renovable o no enteramente renovable por los largos periodos de tiempo de recuperación que necesita y, pese a ello, es el recurso natural sobre el que más abunda la propiedad privada, aunque esta se encuentre limitada por el reconocimiento de una fuerte función social sobre el recurso.

Todo lo dicho, unido a los objetivos de restauración y descarbonización impuestos desde la Unión Europea, fundamenta la presente Directiva relativa a la vigilancia y resiliencia del suelo. Los objetivos principales de esta nueva norma son, fundamentalmente, actualizar y mejorar las herramientas disponibles para la vigilancia y evaluación del estado del suelo, garantizar y mejorar la *salud* del suelo y su buen estado y, finalmente, mejorar y profundizar en la gestión de los terrenos contaminados.

Todo el territorio de los Estados de la Unión, sin excepción, estará sometido a esta Directiva; por este motivo, la Directiva introduce criterios de referencia con los que los Estados puedan acotar o parcelar la vigilancia y gestión de estos suelos. En este sentido, se introducen las figuras de las *unidades del suelo* y los *distritos del suelo*, criterios de naturaleza administrativa cuya determinación y concreción corresponde a los Estados (art. 4), así como la determinación de las autoridades responsables del seguimiento de esas zonas (art. 5). Según dispone la propia Directiva, «*los distritos del suelo deben ser reflejo de los territorios administrativos bajo la responsabilidad de estructuras de gobernanza adecuadas y deben comprender la totalidad de una o varias unidades del suelo. Por su parte, las unidades del suelo deben mostrar cierto grado de homogeneidad de esas características, para la vigilancia y la evaluación de la salud del suelo en todo el territorio de los Estados miembros. Las unidades del suelo deben estar bajo la responsabilidad de esas estructuras de gobernanza, de modo que los Estados miembros puedan garantizar que la vigilancia y la evaluación de la salud del suelo se realicen adecuadamente y que el apoyo a la salud del suelo y la resiliencia del suelo cumpla los requisitos con arreglo a la presente Directiva*» (Considerando 27).

La primera gran actuación que los Estados miembros deben aplicar sobre estas zonas tiene como objetivo garantizar una adecuada vigilancia de la salud del suelo, su sellado y eliminación (Capítulo II). Esta vigilancia se basará, principalmente, en datos procedentes de la encuesta estadística sobre los usos y la cobertura del suelo (LUCAS). Esta red LUCAS es referencia también de otras actuaciones aprobadas, en un contexto similar, recientemente. Como ejemplo de ello encontramos el Reglamento Delegado 2025/2188 de la Comisión, de 19 de septiembre de 2025, por el que se completa el [Reglamento \(UE\) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo](#) mediante el establecimiento de un método con base

científica para el seguimiento de la diversidad y las poblaciones de polinizadores; una norma publicada también este mes que, por el nivel técnico de su contenido, basta con dejar apuntada en este momento.

Los Anexos de la Directiva otorgan a los Estados miembros las pautas y descriptores que deben aplicar como resultado de esa evaluación, así como las medidas de gestión más adecuadas a imponer en cada caso. Las bases de esta gestión vienen desarrolladas en el Capítulo IV. En este sentido, los Estados miembros serán los encargados de garantizar una adecuada evaluación de estos terrenos, de establecer la metodología oportuna al efecto y de determinar qué constituye un riesgo inaceptable para la salud humana y medioambiental en cada caso. Asimismo, los Estados serán quienes deban asegurar que se adoptan y se pongan en marcha, sin demora indebida, las medidas de reducción del riesgo apropiadas para reducir a un nivel aceptable los riesgos para la salud humana y el medio ambiente, (art. 16). En apoyo de estas obligaciones, los Estados deberán crear un inventario de terrenos potencialmente contaminados y terrenos contaminados a más tardar el 17 de diciembre de 2029 que deberá estar debidamente gestionado y actualizado para que sea útil a tales efectos (art. 17).

La labor de las autoridades estatales no podrá ser suficientemente eficaz sin que los particulares, la mayoría de los propietarios del suelo, se involucren en su cuidado. Esta es precisamente una de las carencias que pretende colmar, en gran medida, el Capítulo III, sobre *resiliencia del suelo*. En este sentido, «*los Estados miembros animarán y apoyarán a los propietarios y administradores de tierras por lo que respecta a la mejora de la salud del suelo y la resiliencia del suelo y darán facilidades para que los propietarios y administradores de tierras hagan dichas mejoras, entre otros: a) garantizando un acceso fácil e igualitario a un asesoramiento imparcial e independiente con base científica y a la información, las actividades de formación y el desarrollo de capacidades para los gestores del suelo, los propietarios de tierras, los administradores de tierras y las autoridades pertinentes en lo que respecta a las prácticas que mejoran la salud del suelo y la resiliencia del suelo; b) fomentando la concienciación sobre los múltiples beneficios a medio y largo plazo de las prácticas que mejoran la salud del suelo y la resiliencia del suelo, y llamando la atención sobre los costes de las prácticas perjudiciales para la salud del suelo y la resiliencia del suelo; c) promoviendo la investigación y la innovación en relación con los conceptos de gestión sostenible del suelo y las prácticas de regeneración del suelo adaptadas a las características del suelo, las condiciones climáticas y el uso de la tierra locales; d) proporcionando, a nivel local, información sobre las medidas y prácticas adecuadas para aumentar la salud del suelo y la resiliencia del suelo, sobre la base de la evaluación de la salud del suelo realizada de conformidad con el artículo 10 y, cuando proceda, teniendo en cuenta los documentos e instrumentos científicos a que se refiere el artículo 24, apartado 1, letra k); e) proporcionando una síntesis actualizada periódicamente de la financiación, los instrumentos y otras medidas que apoyan la salud del suelo y la resiliencia del suelo*» (art. 11).

Entrada en vigor: 16 de diciembre de 2025

Documento adjunto: [Directiva \(UE\) 2025/2360 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de noviembre de 2025 relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo](#)

Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de enero de 2026

[Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible](#)

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

Fuente: BOE n. 291, de 4 de diciembre de 2025

Palabras clave: Movilidad sostenible. Contaminación atmosférica. Transporte terrestre. Transporte de viajeros. Transporte de mercancías. Transportes aéreos. Vehículos no tripulados. Derechos de los ciudadanos. Carreteras. Circulación vial. Ferrocarril. Puertos. Tecnología. Energía. Acceso a la información. Alquiler de vehículos automóviles. Ayudas. Programas. Tasas. Contratación administrativa. Políticas medioambientales.

Resumen:

Quiero comenzar este apartado transcribiendo una parte de la introducción del artículo “Movilidad Sostenible y Régimen Jurídico Autonómico”, que forma parte de la obra colectiva publicada en 2024 bajo el título “El Desarrollo Autonómico de los Objetivos Climáticos”, dirigida por los profesores Juan Rosa Moreno y Germán Valencia Martín. En aquel momento examiné un proyecto de ley de movilidad sostenible cuya publicación definitiva no vio la luz por la celebración de elecciones generales en julio de 2025 y que ahora, con no demasiados cambios, se ha convertido en esta nueva norma.

El concepto “sostenibilidad” o el adjetivo “sostenible” se han extendido como manchas de aceite por diversos sectores, si bien su origen vino de la mano de la economía, cuando comenzamos a darnos cuenta de que los recursos naturales eran finitos y había que hacer un uso racional de los mismos que garantizase al mismo tiempo el bienestar de las generaciones futuras y, sobre todo, sin dañar el medio ambiente. En ausencia del adjetivo “sostenible”, la movilidad no pasaría de ser una actividad inherente al ser humano que le permite desplazarse de un lugar a otro según sus necesidades, intereses y gustos, haciéndose valer, o bien de sus propios medios -caminar o disponer de un vehículo propio-, o bien del uso del transporte público o privado en sus distintas variantes -discrecionales o a demanda, servicios de movilidad compartida o colaborativa-, y siempre bajo los auspicios del tráfico.

En principio parece fácil, pero los problemas comienzan a vislumbrarse desde el momento en que se propone que la movilidad alcance el grado de sostenible, es decir, que los tres elementos anteriores, desplazamiento, transporte y tráfico se equilibren; y todos, personas y vehículos de toda índole, dirigidos directa o indirectamente por personas -la Comisión Europea apuesta por la movilidad automatizada en su Comunicación “en ruta hacia la movilidad automatizada: estrategia de la UE para la movilidad del futuro-, puedan ocupar un espacio limitado que se use racionalmente en función de sus propias posibilidades o de aquellas que faciliten o impongan los poderes públicos.

La otra cara de la moneda es que, si la movilidad debe ser sostenible, es porque nos hemos excedido en su ejercicio o porque ha experimentado un crecimiento constante y desmesurado hasta el punto de impedir el equilibrio necesario; todo ello bajo la máxima de querer llegar a nuestros destinos -domicilio, ocio, educación, sanidad o trabajo- en el menor tiempo posible, ya sea por obligación o de forma voluntaria, habitualmente en vehículo a motor particular, y sin demasiada reflexión sobre los costes económicos, sociales o ambientales inherentes al medio de transporte seleccionado o de las desigualdades que se generan en la práctica alrededor de un acceso limitado a los medios de transporte, lo que ha venido a denominarse, “pobreza de transporte”.

Pero, ¿podemos dejar de movernos y/o arrinconar nuestros vehículos particulares? O, ¿hasta dónde puede llegar la intervención administrativa en este sector? Pensemos que la Estrategia de Movilidad Sostenible comunitaria prevé como un instrumento de actuación la internalización de los costes externos mediante la aplicación de los principios de “quien contamina paga” y de “el usuario paga”, en particular a través de la tarificación del carbono y los mecanismos de tarificación de las infraestructuras, lo que no deja de ser una fórmula para disuadir el uso de vehículos privados.

Y es que, si existe una realidad en la que confluyen diversas materias sujetas a constantes cambios -energía, contaminación atmosférica, ruido, urbanismo, infraestructura, turismo, medio ambiente, salud o economía-, esa es precisamente la movilidad, que al final se extiende a todos los ámbitos de la vida de las personas y de la sociedad, con un marcado carácter transversal que trasciende al tráfico o al transporte. Una realidad que tampoco se puede adaptar a un patrón uniforme en todo nuestro territorio, sino que para la consecución de una movilidad sostenible deberá tenerse en cuenta el contexto económico, social o ambiental y conjugarlo con las reglas que rigen el siglo XXI.

Basta esta razón y la necesidad de cumplir con los parámetros de la sostenibilidad, a menudo conectada con modos de transporte más sostenibles, en particular, el transporte público, la bicicleta y los desplazamientos a pie; lo que conlleva que sea objeto de regulación por el derecho con una clara intención de acomodo a una realidad aceleradamente cambiante; sin perder de vista la interrelación existente entre los diversos sectores implicados en la movilidad, que lejos de traducirse en una multiplicación de normas, planes y subplanes, debería plantearse en un marco jurídico que prevea aquella interconexión.

Reafirmando la complejidad de la materia y el maridaje de sectores y ámbitos de actuación que la acentúan todavía más, se debe analizar si los ritmos legislativos y planificadores se acomodan a esta realidad desde una perspectiva integradora que huya de los compartimentos estanco y que quizá encuentre su eco en esta nueva Ley que a continuación vamos a resumir.

Buena parte del contenido de esta norma tiene carácter puramente principal o programático, dejando un amplio espacio para el posterior desarrollo normativo por parte de las Administraciones a quienes compete formular sus propias políticas de movilidad sostenible. De hecho, se enuncian en la ley los principios básicos que a nivel global inspiran las políticas de movilidad sostenible, transporte e infraestructuras y que se resumen en la concepción de la movilidad como un derecho del ciudadano que el poder público debe proteger; como elemento de cohesión social y territorial; basado en la digitalización y el avance tecnológico;

en la sostenibilidad, entendida desde una triple integración de la «equidad económico-social», la «eficiencia energética» y el «respeto al entorno natural y urbano»; y, finalmente, en la lucha contra el cambio climático, la reducción de la contaminación atmosférica y la mejora de la calidad del aire.

La Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, presentada en diciembre de 2020, sienta las bases de cómo el sistema de transporte de la Unión Europea puede lograr su transformación verde y digital y ser más resistente a las crisis futuras, con una reducción del 90 % en las emisiones para 2050 gracias a un sistema de transportes inteligente, competitivo, seguro, accesible y asequible.

En España se dispone de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada como hoja de ruta para la transformación del sistema de transportes y movilidad, así como de la política nacional urbana, que apuesta por una visión integrada, coherente y transversal de pueblos y ciudades y para ello marca como objetivo favorecer la ciudad de proximidad y los medios de transporte sostenible.

La presente Ley responde a la reforma contemplada en la Componente 1 «Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos», en particular en la medida R2 «Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En la misma línea, el sector del transporte se encuentra ante una etapa de profundos cambios que se acentuarán en las próximas décadas. Las nuevas tecnologías, la automatización, los retos medioambientales, los aspectos sociales y la concentración cada vez mayor de la población en grandes núcleos urbanos, en ocasiones siguiendo un modelo de ciudad más dispersa, especializada y de menor densidad que se sustenta en una alta movilidad, están produciendo una transformación disruptiva del sector.

Por tanto, las personas y, concretamente, la necesidad de dar respuesta a sus necesidades de movilidad cotidiana de una manera sostenible, se sitúan en el centro de la norma, que también pretende modernizar y adaptar el marco normativo de la prestación de los servicios de transporte a las nuevas realidades y necesidades.

En este contexto, el **TÍTULO PRELIMINAR** establece el objeto y finalidad de la ley, define los conceptos que se utilizan en la misma, reconoce la movilidad como un derecho colectivo y la necesidad de que las Administraciones faciliten su ejercicio, y establece los principios rectores de las Administraciones públicas en esta labor. Se trata de un título con un contenido programático relevante.

Al efecto, esta ley tiene por objeto “establecer las condiciones necesarias para que los ciudadanos y ciudadanas, así como las entidades públicas o privadas puedan disponer de un sistema de movilidad sostenible, justo e inclusivo como herramienta para lograr una mayor cohesión social y territorial, contribuir a un desarrollo económico resiliente y alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y otros contaminantes y mejora de la calidad del aire”.

En particular esta ley pretende:

- a) Establecer los principios generales que permitan el desarrollo de un sistema multimodal integrado de movilidad para todas las personas, seguro, sostenible, accesible, inclusivo y digitalizado, a un coste razonable para el usuario y el conjunto de la sociedad adaptado al entorno y a las necesidades de movilidad de cada momento.
- b) Facilitar la existencia de un sistema de transportes multimodal de mercancías y logística eficiente, sostenible y resiliente.
- c) Dotar a las administraciones públicas de los instrumentos necesarios para la implantación y desarrollo de este sistema multimodal integrado de movilidad.
- d) Fortalecer los mecanismos de coordinación, cooperación y transparencia en el diseño y gestión de las políticas públicas de infraestructuras, transporte y movilidad.
- e) Establecer un modelo de participación de la Administración General del Estado en la financiación del transporte urbano que se rija por los principios equidad, eficiencia, igualdad, estabilidad, certidumbre y proporcionalidad.
- f) Impulsar la progresiva descarbonización del transporte y la movilidad que permita contribuir a alcanzar la neutralidad climática del transporte en 2050.

Entre las definiciones que nos brinda la ley destacamos la de “movilidad sostenible” como “aquella que se satisface en un tiempo y con un coste razonables, tanto para el usuario como para el conjunto de la sociedad, estructurándose en torno a un sistema de transportes seguro y eficaz, que permite un acceso equitativo e inclusivo y en el que se reducen y limitan los efectos adversos del transporte sobre el medioambiente y la salud, en particular: la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero y otros contaminantes, el ruido, el consumo de recursos no renovables, la ocupación de suelo, la pérdida de biodiversidad, la fragmentación de hábitats y la reducción de la conectividad ecológica y fomentando la movilidad y el transporte cero emisiones”.

Tal y como expuse en la publicación citada, convendría una definición más concreta y esclarecedora. Si la desgranamos, tiempo y coste juegan al unísono y se conjugan con un nuevo concepto, el de la razonabilidad, en su sentido de prudencia o proporcionalidad; acorde y compatible con los recursos disponibles de la sociedad, también los económicos, que decidirán el devenir de las inversiones en muchos casos. Un término, el de la razonabilidad, difícil de medir. De esta definición se desprende cierta confusión a la hora de discernir si la movilidad sostenible integra el transporte o viceversa, a lo que no ayuda precisamente la expresión “estructurándose en torno”, si bien recaería en el ámbito competencial de “transportes”. En mi opinión, lo que resulta esencial es la articulación de ambas como si de un conjunto se tratara, con una clara interdependencia; sin olvidar que el transporte es tanto de personas como de mercancías.

El **TÍTULO I** de la ley crea y regula, como instrumento de cooperación y colaboración, el Sistema General de Movilidad Sostenible, que se concibe como un instrumento para facilitar

el ejercicio del derecho a la movilidad y como un elemento necesario para poder ejercer otros derechos constitucionales. Será el órgano superior de asesoramiento, consulta y debate de la administración en asuntos que afecten al funcionamiento del sistema de transportes

Este Sistema cuenta con diversos instrumentos para su desarrollo: el Foro Territorial de Movilidad Sostenible; el Consejo Superior de Movilidad Sostenible; el Espacio de Datos Integrado de Movilidad; el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS) y sus documentos complementarios.

El **TÍTULO II** recoge las medidas para fomentar una movilidad sostenible. Concretamente integra un conjunto de preceptos, instrumentos, procedimientos e iniciativas que complementan la [Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética](#), con el objetivo de favorecer la transición de la oferta del sistema de transportes hacia modos, medios, servicios y pautas de movilidad más eficaces, energéticamente eficientes, seguros, accesibles, asequibles, equitativos y con menos emisiones.

En el **capítulo I** de este título, se regula el DOMOS, como marco de condiciones orientativas para la planificación y gestión sostenible del transporte y la movilidad. Incluirá las orientaciones generales para la movilidad sostenible, especificando las aplicables a las zonas urbanas y metropolitanas y a las zonas rurales o de baja densidad de población y un sistema de indicadores como mecanismo de información sobre el estado del transporte y la movilidad.

Asimismo, se establece la necesidad de fomentar medidas que favorezcan concienciación y sensibilización y de incluir la movilidad sostenible en el sistema educativo, así como en las acciones formativas vinculadas al sistema de formación profesional.

Las cuatro secciones del **capítulo II** abordan diferentes aspectos de la planificación y gestión de la movilidad, incluyendo obligaciones específicas en cuanto a los instrumentos de planificación de la movilidad. En concreto, en la sección 1.^a se establece el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad (IPEEM) y su equivalente para las comunidades autónomas y se recogen obligaciones para la elaboración de planes de movilidad sostenible de entidades locales, para grandes centros de actividad y planes de movilidad sostenible al trabajo.

En la sección 2.^a se recogen los aspectos inclusivos de la movilidad.

La sección 3.^a está enfocada a mejorar la sostenibilidad del sistema de transportes a través de actuaciones complementarias en determinadas infraestructuras, edificaciones y otras instalaciones vinculadas al mismo.

La sección 4.^a proporciona elementos para mejorar la información y gestión ambiental y de la energía por parte de los operadores de servicios de transporte.

Este título II se complementa con una serie de disposiciones adicionales y finales: La **disposición adicional segunda** fija el plazo para la aprobación del primer DOMOS. La disposición adicional tercera recoge la obligación de incluir en el DOMOS los valores anuales

que conformarán las sendas e hitos temporales indicativos del sector del transporte en consumo de energías, emisión de gases de efecto invernadero y otros contaminantes atmosféricos, y otras variables de movilidad, como contribución al cumplimiento de los objetivos nacionales en dichas materias.

Además, la **disposición adicional cuarta** contempla la elaboración de un Plan Estratégico para la sostenibilidad del transporte aéreo en España, partiendo del análisis de sus principales impactos ambientales y la contribución de cada uno de los actores en la cadena de valor del sector.

Por su parte, la **disposición adicional quinta** establece la obligación de las Administraciones de disponer de protocolos de actuación que puedan adoptarse e implementarse ante episodios de alta contaminación.

Por otra parte, en un sistema descarbonizado y eficiente, el papel de la bicicleta o ciclo se presenta como una opción de transporte absolutamente sostenible, cuya utilización, en general, redundará en la mejora de la salud de las personas. Por estas razones, la **disposición adicional sexta** se centra en el impulso decidido a la movilidad activa mediante la creación de una Estrategia Estatal de impulso al uso de la bicicleta, que fomente y coordine las diferentes políticas y acciones en torno a este modo de transporte que se considera un elemento esencial de la movilidad cotidiana.

La disposición final tercera recoge la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para incluir en la negociación de los convenios colectivos las medidas para promover la implantación de planes de movilidad sostenible al trabajo con el alcance y contenido previstos en la presente ley (lo cual será de aplicación según se recoge en la disposición transitoria primera).

El **TÍTULO III** se dedica a la planificación y gestión de infraestructuras para el transporte y los servicios de transporte público. El **capítulo I** se refiere a la provisión de servicios de transporte terrestre de personas y servicios de movilidad en todo el territorio.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4, se establece que las Administraciones públicas deben facilitar el derecho a la movilidad a través de los servicios de transporte público, así como a través de los servicios de movilidad, que incluyen los de la movilidad compartida o colaborativa, o apoyándose en otros instrumentos, como subvenciones.

Las soluciones de movilidad que se implanten en cada territorio deberán ser las más adaptadas a sus necesidades. Mención específica requiere la necesidad de impulsar soluciones de movilidad en las zonas rurales o de baja densidad de población como parte de la acción pública necesaria para luchar contra la diferencia de oportunidades que pueden existir en el ámbito rural. En este sentido, se plantea la posibilidad de que el Estado participe en la financiación de este tipo de soluciones cuando afecten a territorios afectados por el reto demográfico.

Con el objetivo de situar a las personas en el centro de las decisiones de política pública, se establece la necesidad de que el sistema de transportes y movilidad sea un sistema integrado, preferentemente configurado en red, sin perjuicio de las Administraciones competentes sobre los distintos servicios. Además, se destaca la posibilidad de utilizar cualquier figura jurídica prevista en la normativa de contratos en aquellos servicios de transporte o de movilidad sostenidos con fondos públicos, así como la utilización de subvenciones o ayudas públicas.

Por último, se establecen, como una categoría específica, los servicios de movilidad de conexión con los servicios ferroviarios y los servicios regulares en autobús.

El **capítulo II** define las obligaciones de servicio público en los servicios de transporte de competencia estatal de acuerdo con lo dispuesto en la normativa europea, y establece determinadas prescripciones con la finalidad de exigir su justificación con base en motivos de interés público y de establecer los adecuados mecanismos de evaluación y seguimiento.

Este capítulo se completa con una serie de disposiciones transitorias y finales. La **disposición transitoria segunda** fija el plazo para establecer un nuevo mapa concesional de servicios de transporte regular de personas por carretera de competencia estatal, integrado por el conjunto de servicios de competencia estatal, ajustado a los nuevos principios de la ley.

Al efecto, uno de los objetivos de la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible consiste en la elaboración de un nuevo mapa concesional de líneas regulares de transporte de personas por carretera que sustituya al actual, con el objetivo de que la oferta de transporte público por carretera de competencia estatal se ajuste mejor a las nuevas necesidades de movilidad de los ciudadanos, proporcione la mayor conectividad posible, permita obtener una mayor eficiencia en el gasto público asociado al transporte de las Administraciones públicas y vaya acompañado de un estudio previo que justifique la viabilidad económico-financiera de las líneas para los operadores de transporte, sobre la base de los nuevos criterios y plazos que a tales efectos establece la ley.

De este modo, la **disposición transitoria segunda** establece un mecanismo de financiación a las comunidades autónomas o Administraciones competentes con base en los estatutos de autonomía, que se regula específicamente en la ley, suponiendo una excepción a los mecanismos establecidos en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Además de la disposición anterior, se incluye la **disposición transitoria tercera** que hace referencia a los servicios ferroviarios declarados como obligación de servicio público e incluidos en acuerdo por el que se establecen las obligaciones de servicio público correspondientes a los servicios de transporte ferroviario de personas competencia de la Administración General del Estado en la red ferroviaria de interés general aprobado en el Consejo de Ministros.

A continuación, la **disposición final cuarta** plantea la modificación de algunos artículos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, para hacerlos coherentes con el contenido de esta ley.

Seguidamente, y anticipando la regulación al mercado, se prevé en su artículo 42 la posibilidad de que reglamentariamente pueda exigirse autorización a vehículos que circulen a una velocidad igual o inferior a 40 kilómetros por hora, ante la opción de que, en el corto plazo, la aparición de nuevos tipos de vehículos de reparto de mercancías hiciera necesaria la intervención en la regulación de dicho aspecto.

Por otra parte, se explicita que los nuevos servicios de movilidad colaborativa como el coche compartido, constituyen una modalidad de transporte privado particular en el marco de la ordenación de los transportes terrestres, abriéndose la posibilidad de delimitar adecuadamente por vía reglamentaria dicha actividad económica, de la referida a la prestación de los servicios de transporte por cuenta ajena.

Asimismo, se incluye como nueva categoría de transporte público de personas, junto al transporte regular y discrecional, el transporte a la demanda, que deberá prestarse en el marco de un contrato administrativo.

Por último, se incluye como un supuesto de arrendamiento de vehículos sin conductor, la actividad del uso temporal de vehículos, conocida como «carsharing».

El **capítulo III** del título III se refiere a la planificación de infraestructuras de transporte de competencia estatal y concretamente a establecer los criterios que permitan una adecuada toma de decisiones en su proceso de planificación y construcción. La Administración General del Estado es competente en la planificación, ejecución y gestión de las infraestructuras de transporte de interés general, que incluyen los puertos de interés general, los aeropuertos de la red de Aena S.M.E., S.A., la Red de Carreteras del Estado y las líneas ferroviarias que forman parte de la Red Ferroviaria de Interés General. Y es que, las infraestructuras son la base del sistema de movilidad y logística de un país.

En relación con todos los modos, se prevé la realización de una evaluación ex ante en dos etapas: un análisis preliminar de rentabilidad socioambiental y, posteriormente, un estudio de rentabilidad económica, social y ambiental y, en su caso, financiera, y se realizará teniendo en cuenta una perspectiva multimodal y de la influencia que una determinada infraestructura pueda tener sobre la movilidad general en su entorno. Igualmente, la evaluación deberá prestar una atención especial a los objetivos climáticos y, en particular, a las emisiones de gases de efecto invernadero y de contaminantes atmosféricos. Asimismo, se determina la necesidad de la realización de una evaluación ex post de los proyectos de inversión, en un plazo de cinco años desde su puesta en servicio.

El **TÍTULO IV** regula la participación del Estado en la financiación de la movilidad sostenible, incluyendo la financiación estatal del transporte público colectivo urbano de personas.

La ley plantea una contribución financiera del Estado al transporte público colectivo urbano de personas que promueva una explotación eficiente del servicio de forma coherente en toda España, si bien, teniendo en cuenta las especificidades y condiciones económicas de cada ámbito de prestación, que incentive la corresponsabilidad de las demás Administraciones en su sostenibilidad financiera y respetando el ámbito competencial vigente.

El nuevo sistema, que entrará en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente al de la publicación de las bases reguladoras de las subvenciones con dicho fin y se liquidará en el ejercicio presupuestario posterior, sustituye los dos sistemas actuales para contribuir a la financiación del transporte público colectivo urbano de personas.

En este Título se fijan los servicios objeto de financiación por parte del Estado. Se crea el «Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible, fondo carente de personalidad jurídica (FECMO-FCPJ)» como instrumento para gestionar las subvenciones, y se definen los destinos a los que se pueden dirigir.

El **TÍTULO V** se dedica a la innovación, la digitalización y la formación en transporte y movilidad.

El **capítulo I** del título V regula un «sandbox» o espacio controlado de pruebas normativo para el ámbito del transporte y la movilidad, dirigido a la innovación regulatoria, en la medida en que su finalidad es que la Administración conozca la actividad innovadora propuesta por el promotor, valore su acomodación al marco regulatorio vigente y adopte, en su caso, las modificaciones normativas que resulten necesarias.

En este capítulo se regula todo el proceso para la participación de un proyecto en el espacio controlado de pruebas, desde la solicitud de participación, sus requisitos, sujetos intervinientes y condiciones de participación, hasta el resultado y finalización de dicha participación. Asimismo, se regula todo el proceso de gobernanza y la condición de los participantes en las pruebas.

El **capítulo II** del título V se refiere a los vehículos automatizados y su incorporación al sistema de transportes. Comienza con un artículo sobre los principios de actuación de las Administraciones públicas para la regulación y promoción de la introducción progresiva de los vehículos automatizados en el sistema de transportes. Este artículo, de carácter programático, se aplicaría a cualquier tipo de vehículo automatizado, mientras que el resto de los artículos que forman parte de este capítulo se refieren específicamente a la conducción automatizada por carretera.

El **capítulo III** del título V se refiere a la digitalización y la promoción de los datos abiertos en materia de transportes y movilidad, entendiendo en general por datos abiertos aquellos en formatos abiertos que pueden utilizar, reutilizar y compartir libremente cualquier persona con cualquier fin.

Por último, dentro de este título, se incluye un artículo relativo a la prospección y detección de las necesidades formativas del sistema productivo en el ámbito de la movilidad y el transporte.

El **TÍTULO VI** tiene por objeto regular determinadas cuestiones en materia de transporte de mercancías y de logística.

El **TÍTULO VII** se refiere a la participación pública y la transparencia. En este título se obliga a la Administración a elaborar un informe de actividad periódico en materia de políticas públicas de movilidad y transporte.

El **TÍTULO VIII** corresponde al régimen sancionador.

Por último, se suman dos anexos.

Anexo I: Provisión de datos de transporte y movilidad.

Anexo II: Actuaciones e importes incluidos en la planificación de infraestructuras de transporte viarias y ferroviarias de competencia estatal

Entrada en vigor: 5 de diciembre de 2025

Normas afectadas: Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente ley y, en particular, las siguientes:

- a) La disposición adicional séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.
- b) Los artículos 97 al 104, la disposición adicional cuarta y la disposición adicional decimonovena de la [Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#).
- c) La disposición adicional sexta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Se modifican:

- Disposición final primera. Modificación del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

-Con el fin de ampliar el catálogo de medidas que los municipios pueden adoptar para garantizar la adecuada calidad del aire en sus términos municipales y minorar las emisiones producidas por los vehículos a motor mediante la disposición final segunda se modifica el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Esta habilitación legal permite que los municipios que así lo deseen puedan introducir una tasa por la circulación de vehículos que superen los límites o categorías máximas de libre circulación estipuladas en las zonas de bajas emisiones.

-Disposición final tercera. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

-La disposición final cuarta plantea la modificación de algunos artículos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, para hacerlos coherentes con el contenido de esta ley.

-Disposición final quinta. Modificación de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

-Disposición final sexta. Modificación de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

- Disposición final séptima. Modificación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Se introduce una disposición adicional quincuagésimo séptima en esta Ley con la siguiente redacción: “Revisión de actos en los procedimientos de adjudicación de contratos regidos por el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo:

La regulación contenida en los capítulos IV y V del título I del libro primero de esta ley y en su normativa de desarrollo resulta directamente aplicable a los contratos de servicio público de transporte de viajeros regulados en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera”.

Enlace web: [Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de enero de 2026

Real Decreto 1151/2025, de 17 de diciembre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible

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

Fuente: BOE núm. 304, de 19 de diciembre de 2025

Palabras clave: Fondo de carbono. Descarbonización. Cambio climático. Economía. Actuaciones financiadas. Reducción de emisiones. Sumideros de carbono. Tecnología. Créditos de carbono.

Resumen:

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, creó en su artículo 91 un fondo para la compra de créditos de carbono. Se trata de un fondo carente de personalidad jurídica de carácter público adscrito a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente denominado actualmente Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (FES-CO2). El objeto inicial del FES-CO2 era generar actividad económica baja en carbono y contribuir al cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de GEI asumidos por España

Posteriormente, la disposición final décima del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, modificó los apartados 1 y 2 del artículo 91 de la [Ley 2/2011, de 4 de marzo](#), para ampliar el objeto y ámbito de actuación del FES-CO2. Tras esta modificación, se incluye en el objeto del FES-CO2 el fomento del desarrollo tecnológico para la descarbonización y la resiliencia del clima en sectores clave de la economía y se amplía el ámbito de actuación del FES-CO2 para poder financiar nuevas actuaciones acordes con las obligaciones nacionales asumidas por España en materia de cambio climático.

Paralelamente, una de las iniciativas regulatorias de la Unión Europea es el Reglamento (UE) 2024/3012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, por el que se establece un marco de certificación de la Unión para las absorciones permanentes de carbono, la carbonocultura y el almacenamiento de carbono en productos.

En este contexto, el presente real decreto tiene por objeto la regulación del régimen jurídico del FES-CO2, adaptándola a las nuevas exigencias citadas que afectan tanto al objeto como al ámbito de actuación del Fondo, y en él se concretan los objetivos perseguidos por éste; que se adscribe al MITECO a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

El capítulo II describe las actuaciones financiadas con cargo al FES-CO2 y las condiciones generales que estas deben cumplir. Así, el primer grupo de actuaciones financiadas lo integran aquellas que persigan la adaptación a los efectos del cambio climático en el ámbito nacional. El segundo y tercer grupo de actuaciones se refiere a aquellas que tengan por objeto tanto la reducción de emisiones de GEI como el aumento de sumideros de carbono en el

ámbito nacional. Para ambas actuaciones el apoyo que ofrece el FES-CO2 se basa en la fijación de un precio por tonelada de CO2 equivalente reducida o absorbida.

El cuarto grupo de actuaciones lo conforman proyectos emblemáticos de desarrollo tecnológico de ámbito nacional que tengan un potencial significativo para la descarbonización del sector de generación eléctrica o de la industria.

El quinto grupo de actuaciones consiste en la adquisición por el Fondo de créditos de carbono en el ámbito internacional, en especial, aquellos créditos derivados de actividades realizadas en el marco de los instrumentos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y de su Acuerdo de París, que tendrá carácter subsidiario y de último recurso.

Asimismo, este capítulo contiene disposiciones relativas a la compra de créditos de carbono, desarrollando el régimen jurídico que resulta de aplicación a este tipo de operaciones, además de otros aspectos aplicables en función del alcance nacional o internacional de las actuaciones que los generen. En el caso de actuaciones de ámbito nacional, se indica, entre otros aspectos, que no procederán de instalaciones sujetas al sistema europeo de comercio de derechos de emisión. Esta limitación, prevista en el artículo 11 apartado 1 letra a) debe entenderse aplicable al concepto de instalación tal y como se define en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que se refiere a unidades técnicas fijas.

El capítulo III regula el régimen presupuestario y económico del FES-CO2, haciendo una referencia expresa a sus recursos, que procederán tanto de las aportaciones que anualmente se consignen en los Presupuestos Generales del Estado como de los recursos derivados de la gestión de sus activos.

El capítulo IV regula la organización del Fondo. Describe su composición y las funciones de los órganos de gobierno en los artículos 19 y 20. Se trata del Consejo Rector y la Comisión Ejecutiva, cuyo régimen de actuación se ajusta a lo dispuesto en la sección 3.ª del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen jurídico del Sector Público. En la medida en que el Fondo puede financiar proyectos ubicados en el territorio nacional, el Consejo Rector cuenta entre sus miembros con la participación de un representante de las comunidades autónomas tal y como establece el artículo 19.1.

Finalmente, se regulan en este capítulo los instrumentos a disposición del Fondo para realizar tareas necesarias para su gestión administrativa o interna. De este modo, los recursos del Fondo pueden destinarse no solo a la financiación de las actuaciones encaminadas a cumplir con los objetivos del Fondo, tal y como señala el artículo 6, sino también a financiar los gastos necesarios vinculados a tareas de apoyo técnico y gestión del propio Fondo descritas en el artículo 21.

En la disposición adicional primera se refleja la colaboración del FES-CO2 con las comunidades autónomas, garantizando su participación en la actividad del Fondo, no solo a través de su participación en el Consejo Rector, su máximo órgano de gobierno, sino mediante la habilitación de mecanismos de consulta sobre el desarrollo de su actividad.

La disposición adicional segunda contiene una precisión sobre los medios personales y materiales que comporte la creación y funcionamiento de los órganos de gobierno.

Entrada en vigor: 8 de enero de 2026.

Normas afectadas: Quedan derogados el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible y el Real Decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, así como todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el presente real decreto.

Enlace web: [Real Decreto 1151/2025, de 17 de diciembre, por el que se regula el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 04 de febrero de 2026

Real Decreto 38/2026, de 21 de enero, por el que se desarrollan medidas de coordinación instrumental para la prevención, vigilancia y extinción de los incendios forestales

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

Fuente: BOE n. 20, de 22 de enero de 2026

Palabras clave: Incendios forestales. Unidades de extinción. Seguridad. Coordinación interadministrativa. Medios aéreos. Mapas operativos con simbología común.

Resumen:

El [Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales](#), estableció un marco de acción común a escala nacional, en el que todos los agentes, públicos y privados, con algún grado de responsabilidad en materia de vigilancia, prevención y extinción de los incendios forestales están integrados.

Su artículo 2 estableció la necesidad de que se aprobasen una serie de medidas, que son precisamente las que desarrolla este Real Decreto. La primera es el establecimiento de una calificación homogénea de las unidades de extinción por sus capacidades operativas, para facilitar la colaboración interregional y aumentar la seguridad en las operaciones de extinción.

En segundo lugar, mediante esta norma se aprueba un protocolo de coordinación común en materia de medios aéreos. Este protocolo recoge, en líneas generales, las recomendaciones técnicas sobre la materia aprobadas por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales en el año 2019, con el objeto de aumentar la seguridad de las operaciones aéreas de extinción de incendios forestales, en un contexto de mayor utilización de los medios aéreos en dichas operaciones.

En tercer lugar, esta norma adopta un conjunto de indicativos de radio unívocos para su utilización en aquellos incendios en los que intervengan medios de varias administraciones públicas, una codificación armonizada de las unidades empleadas, tanto terrestres como aéreas, que permita su identificación homogénea.

En cuarto lugar, se establece una simbología común para la elaboración de mapas operativos. El objetivo principal de los mapas operativos con simbología común consiste en que el personal y medios de intervención presentes en un incendio puedan interpretar y compartir la información espacial relacionada con las operaciones de extinción usando la misma simbología con independencia del dispositivo de origen, del soporte empleado, o de si dicho mapa forma parte de un plan de operaciones o se trata de un croquis o similar. Los mapas operativos no sustituyen los mapas de posicionamiento de medios, sino que se complementan con ellos y se podrán enriquecer con simbología propia a mayores, de cada dispositivo siempre que respete esta simbología básica.

En quinto y último lugar, siendo la seguridad del personal interviniente en la extinción una prioridad que debe guiar la actuación de la administración pública, esta norma también aprueba un conjunto de condiciones mínimas de seguridad de las dotaciones y los equipos de protección individual de los que deberá disponer el personal que participe en labores de extinción de incendios forestales, de conformidad con la normativa de prevención de riesgos laborales.

Entrada en vigor: 23 de enero de 2026

Normas afectadas:

Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales

Enlace web: [Real Decreto 38/2026, de 21 de enero, por el que se desarrollan medidas de coordinación instrumental para la prevención, vigilancia y extinción de los incendios forestales](#)

Autonómica

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de enero de 2026

[Decreto 202/2025, de 26 de noviembre, por el que se establece el régimen de las garantías de restauración correspondientes a las actividades mineras en la Comunidad Autónoma de Andalucía](#)

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

Fuente: BOJA n. 233, de 3 de diciembre de 2025

Palabras clave: Minería. Restauración. Garantías. Metodología. Sierra de Macael.

Resumen:

En el artículo 14.2 de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, y en la Decisión 2009/335/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2009, por la que se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera prevista en la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas, se establecen las directrices técnicas para la constitución de la garantía financiera.

En este contexto, y a fin de contar con una mayor seguridad jurídica, se considera necesario establecer los criterios para la determinación y constitución de garantías de restauración correspondientes a las explotaciones mineras en la Comunidad Autónoma de Andalucía, máxime tras la publicación por el Ministerio competente en el ámbito de las industrias extractivas, de la «Metodología para el cálculo de Garantías Financieras para la restauración del espacio afectado por Actividades Mineras», la cual sigue el método propuesto por la Comisión Europea en su guía para la restauración minera y el cálculo periódico de las garantías financieras.

Mención especial merece la Sierra de Macael, que tiene afecciones ambientales desde hace siglos originadas por la explotación comunal de los recursos existentes a lo largo de los años. En este caso, se da una singularidad administrativa que requiere de un tratamiento específico.

De forma general, se ha venido trasladando la obligación de restauración a las entidades explotadoras de los recursos mineros, sin intervención de la entidad concesionaria o titular minera. La experiencia acumulada y la singularidad de la explotación de dichas concesiones aconsejan establecer un procedimiento que permita cumplir con la obligación de garantizar la restauración de la superficie afectada por la actividad minera y la constitución progresiva de dichas garantías si así es solicitado por aquellos explotadores y dicha circunstancia es compatible con la planificación de la explotación minera.

El presente decreto será de aplicación a todas las actividades de investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el artículo 4 se determinan los tipos y modos de constitución de las garantías de restauración minera, y en el artículo 5 los parámetros para el cálculo de las garantías de restauración minera.

“En la resolución de otorgamiento o autorización del derecho minero o en cualquier modificación posterior del Plan de Restauración Minera, se fijará la garantía de restauración, que cubrirá el importe del coste de restauración de la totalidad de la explotación, con indicación expresa de que deberá constituirse antes del inicio de la investigación o explotación, sin perjuicio de su fraccionamiento de acuerdo con el artículo 4.7.”

Asimismo, se regula la revisión del valor de la garantía, su sustitución, cancelación y devolución.

Conforme a lo dispuesto en el art. 9, “el incumplimiento de las obligaciones de restauración conforme al Plan de Restauración aprobado y en los plazos marcados por la Administración Minera o de sustitución de las garantías depositadas para dar cobertura a la citada obligación, constituye motivo suficiente para la incautación de las citadas garantías y la ejecución subsidiaria del proyecto de restauración por la Administración”.

En el art. 10 se establecen las obligaciones de la persona o entidad titular del derecho minero en relación con las explotaciones arrendadas.

En el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente decreto, la persona titular de la Consejería competente en materia de minas aprobará una guía para el cálculo de las garantías.

Entrada en vigor: 3 de enero de 2026.

Normas afectadas: Conforme al 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.

Enlace web: [Decreto 202/2025, de 26 de noviembre, por el que se establece el régimen de las garantías de restauración correspondientes a las actividades mineras en la Comunidad Autónoma de Andalucía](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de enero de 2026

Ley 2/2025, de 12 de diciembre, de impulso y promoción de la producción ecológica y otras producciones agrarias, pesqueras y acuícolas certificadas en Andalucía

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

Fuente: BOJA n. 243, de 18 de diciembre de 2025

Palabras clave: Producción ecológica. Agricultura. Pesca. Acuicultura. Consumo de alimentos. Certificación. Canal HORECA. Comunicación. Participación. Formación. Contratación pública.

Resumen:

En la Unión Europea la producción ecológica está regulada por el Reglamento (UE) 2018/848, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo. Esta nueva legislación sobre producción ecológica se aplica desde el 1 de enero de 2022, y refleja la evolución de un sector en rápido crecimiento.

En Andalucía, la producción ecológica se encuentra en auge, siendo líderes tanto a nivel nacional como europeo. La superficie de esta producción diferenciada está en torno a los 1,5 millones de hectáreas, lo que supone aproximadamente el 30% de la superficie agraria de la comunidad autónoma.

No obstante, la evolución del consumo, con unos índices bajos que representan el 2,3% de los alimentos, no está acompañada con el crecimiento de la producción. Al efecto, esta Ley pretende poner en marcha actuaciones que refuercen la promoción y el consumo de productos ecológicos, aumentando la resiliencia del sector ante las dificultades actuales.

Además, esta Ley pretende dar una mayor protección a la producción y la industria ecológica y un mayor apoyo a la investigación mediante, entre otros medios, la realización de campañas de información y comunicación institucional, la mejora de los sistemas de información sobre los operadores y las estadísticas del sector, y la aportación de los órganos consultivos y de participación.

En esta misma línea, las producciones agrarias, pesqueras y acuícolas certificadas, son sistemas de producción que deben cumplir con un conjunto de normas ambientales, sociales y económicas. Entre las producciones agrarias certificadas se encuentra la «producción integrada». Actualmente, la superficie bajo esta certificación de calidad en Andalucía es de alrededor de 433.000 hectáreas y en torno a 45.000 productores, existiendo 26 reglamentos específicos. Por su parte, los productos pesqueros certificados están teniendo un crecimiento importante en los últimos años, tanto en la acuicultura como en la captura silvestre certificada, a través de diferentes programas de certificación.

En este contexto, la presente ley tiene por objeto el impulso y la promoción de la producción ecológica, así como de otras producciones agrarias, pesqueras y acuícolas certificadas en Andalucía, mejorando su conocimiento y consumo.

En el Título I destacan artículos específicos sobre medidas de impulso, especialmente en el fomento tanto de la producción como de las industrias ecológicas; la vertebración del sector; las medidas de promoción y comunicación institucional; el fomento del consumo; el fomento del canal de hoteles, restaurantes y cafeterías (Horeca) y de la distribución; el fomento de mercados locales, puntos de venta especializados y la venta directa; las ferias, congresos y eventos; la promoción internacional de productos ecológicos, y la creación del premio «Producción Ecológica de Andalucía».

El Título II regula el órgano consultivo y de participación en producción ecológica y otras producciones agrarias, pesqueras y acuícolas certificadas, estableciéndose las funciones que deberá desempeñar.

El Título III trata sobre las producciones agrarias, pesqueras y acuícolas certificadas, identificando los requisitos para su reconocimiento, así como medidas de impulso, fomento y promoción.

El Título IV regula los aspectos relacionados con la formación, la capacitación, el asesoramiento, la investigación, la transferencia, las estrategias de investigación e innovación abierta, las universidades andaluzas, los centros tecnológicos agroalimentarios y pesqueros y la digitalización en el sector de la producción ecológica y de otras producciones agrarias, pesqueras y acuícolas certificadas.

El Título V regula las disposiciones comunes, y está centrado en la contratación del sector público y la simplificación administrativa; los estudios, estadísticas e informes; las razas ganaderas autóctonas; las semillas y el material de reproducción vegetativo; el fomento del turismo y la gastronomía, y el logotipo ecológico europeo y la marca de calidad agroalimentaria de la Junta de Andalucía.

Entrada en vigor: 19 de diciembre de 2025.

Normas afectadas: Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente ley y en particular:

- a) El Decreto 166/2003, de 17 de junio, sobre la producción agroalimentaria ecológica en Andalucía. El artículo 4 de este decreto se mantendrá en vigor hasta en tanto no se lleve a cabo el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 16.
- b) La Resolución de 8 de febrero de 2012, de la Secretaría General del Medio Rural y la Producción Ecológica, por la que se regulan determinadas exenciones relativas al sometimiento al régimen de control a los comerciantes minoristas de Andalucía que venden productos ecológicos directamente a la persona consumidora o usuaria final.

Se modifican:

-La Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía -se añade un nuevo apartado 4 al artículo 62-.

-La Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía - el apartado 2 del artículo 35-.

Enlace web: [Ley 2/2025, de 12 de diciembre, de impulso y promoción de la producción ecológica y otras producciones agrarias, pesqueras y acuícolas certificadas en Andalucía](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de enero de 2026

[Ley 3/2025, de 12 de diciembre, de Agentes Medioambientales de Andalucía](#)

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

Fuente: BOJA n. 243, de 18 de diciembre de 2025

Palabras clave: Agentes medioambientales. Agentes de la autoridad. Custodia. Vigilancia. Inspección. Patrimonio natural. Organización.

Resumen:

Tras más de veinte años desde la creación de la especialidad, la aprobación de la [Ley estatal 4/2024, de 8 de noviembre](#), establece un régimen jurídico para los Agentes Forestales y Medioambientales independientemente de la Administración a la que se encuentren adscritos y cuya finalidad última reside en que estos agentes desempeñen de forma adecuada sus labores de policía, custodia y vigilancia de los bienes de naturaleza forestal y ambiental, como agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Esta ley básica estatal establece que «los órganos de las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictarán las disposiciones necesarias para la adaptación de su normativa específica a lo dispuesto en esta ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor». Por tanto, resulta necesario aprobar una norma con rango legal que establezca las condiciones para que el personal Agente Medioambiental de Andalucía pueda desempeñar de forma adecuada sus labores de policía, custodia y vigilancia del patrimonio natural andaluz en el marco de la normativa básica estatal.

Un personal que, convenientemente especializado y profesionalizado, contribuye a la prestación de un mejor servicio público en relación con las funciones de inspección, protección, defensa y garantía de la calidad del medio ambiente, que corresponden a la Administración ambiental.

La existencia de distintos cuerpos con diferentes niveles de responsabilidad permitirá a los Agentes Medioambientales asumir labores de inspección y elaboración de informes propias de los niveles superiores, a la vez que establecer una jerarquía que permita una mejor planificación, organización y seguimiento de las actuaciones y que redunde finalmente en una mejora del servicio público que se proporciona a la ciudadanía.

Al efecto, a través de esta norma se crean y regulan los Cuerpos Superior, Ejecutivo, Técnico y Operativo de Agentes Medioambientales de la Junta de Andalucía y sus áreas de especialización, y se procede al establecimiento del régimen jurídico, potestades y funciones de los mismos.

Los Cuerpos de Agentes Medioambientales se configuran como cuerpos de policía, vigilancia, inspección, apoyo a la gestión, custodia, protección y conservación del medio ambiente en las materias a que se refiere la presente ley.

“El personal funcionario de los Cuerpos de Agentes Medioambientales en el ejercicio de sus funciones posee a todos los efectos legales el carácter de Agente de la Autoridad, gozando sus declaraciones o manifestaciones de presunción de veracidad”.

Es precisamente el Título I, «Creación, acceso, funciones y facultades de los Cuerpos de Agentes Medioambientales», el que regula los cuerpos que integran a los Agentes Medioambientales

De igual modo, se busca proporcionar las garantías para el desempeño de dichas funciones en los distintos ámbitos en los que el medio ambiente puede ser dañado, ya sea en materia de residuos, aguas, vertidos, incendios o conservación del propio patrimonio natural, así como del dominio público hidráulico y del dominio público marítimo-terrestre, de ahí el abordaje de diferentes áreas de especialización para una mejor organización y una mayor profesionalización de los agentes.

La presente Ley reafirma que los Cuerpos de Agentes Medioambientales sigan desarrollando labores de investigación ante posibles ilícitos penales como los incendios forestales, casos de envenenamiento de fauna, levantamiento y custodia de pruebas, etc.

El Título II, «Régimen organizativo de los Cuerpos de Agentes Medioambientales», regula el sistema selectivo de acceso a los Cuerpos de Agentes Medioambientales, que se ajustará a lo establecido en la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía.

Entrada en vigor: 19 de diciembre de 2025.

Normas afectadas:

1. Se derogan los artículos 22 y 23, así como las disposiciones transitorias primera y segunda, de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas.

2. Se deroga la disposición adicional decimosexta de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, por la que se crearon el Cuerpo Superior de Inspección de Medio Ambiente y el Cuerpo de Subinspección de Medio Ambiente.

3. Quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

-Mediante la disposición final primera se modifica la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, para actualizar los cuerpos y especialidades en la Administración de la Junta de Andalucía.

Enlace web: [Ley 3/2025, de 12 de diciembre, de Agentes Medioambientales de Andalucía](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de enero de 2026

Ley 4/2025, de 15 de diciembre, de espacios productivos para el fomento de la industria en Andalucía

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

Fuente: BOJA n. 246, de 23 de diciembre de 2025

Palabras clave: Espacio productivo. Suelo industrial. Transición ecológica. Digitalización. Energía. Descarbonización. Emisiones. Movilidad sostenible. Tecnologías de energía renovable. Autoconsumo. Comunidades energéticas.

Resumen:

El objeto de esta ley es la regulación de medidas y figuras jurídicas de nueva creación para impulsar la implantación de un nuevo modelo de espacio productivo para Andalucía, como entorno propicio para las empresas y las personas, donde se ofrezcan recursos y servicios que faciliten un desarrollo innovador y sostenible de los ecosistemas industriales locales.

Su finalidad última es promover el desarrollo y facilitar la implantación industrial en Andalucía, así como su adaptación para abordar la transición ecológica y digital que se promueve para la industria europea.

Nos vamos a centrar en aquellos aspectos que de manera directa o tangencial pueden repercutir en la materia jurídico ambiental.

Entre los objetivos de esta nueva Ley destacan:

- Facilitar el conocimiento sobre la disponibilidad de suelo industrial y energía y estimular la inversión necesaria para la mejora o desarrollo de los espacios productivos y polígonos industriales.

- Aprovechar la contribución del sector industrial por su aportación a los objetivos de descarbonización de la economía, así como a las necesarias transformaciones tecnológicas y cambios en la industria para abordar los retos climáticos y medioambientales. Entre ellas, la toma de conciencia de la necesaria adaptación del sector a los riesgos derivados del impacto del cambio climático con el objeto de maximizar su resiliencia, así como la minimización del impacto de las distintas actividades desarrolladas en los espacios productivos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero.

El modelo que se impulsa a través de esta ley concibe el espacio productivo dentro de la ciudad compacta, en los términos incorporados a través de la [Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía](#), no solo como un espacio aislado sino también como un espacio que dé respuesta a las necesidades y oportunidades del territorio, las empresas y las personas trabajadoras.

Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán integrar la perspectiva de la movilidad sostenible y la accesibilidad universal en la planificación, gestión y modernización de los espacios productivos, con el objetivo fundamental de garantizar el derecho al trabajo y eliminar cualquier tipo de barrera.

Se valorará positivamente que los planes directores de los polígonos industriales y los planes de actuación de las entidades de gestión y modernización incluyan un plan de movilidad sostenible y accesible que contemple los siguientes aspectos: a) Conexión con la red de transporte público. b) Fomento de la movilidad activa. c) Transporte colectivo de empresa. d) Plan de accesibilidad universal. e) Puntos de recarga para vehículos eléctricos.

“A efectos de la presente ley, serán consideradas zonas adecuadas para un despliegue acelerado de tecnologías de energía renovable para proveer de energía eléctrica u otros vectores energéticos, las siguientes:

a) Los suelos en el entorno de los espacios productivos protegidos que vayan a acoger instalaciones de producción de energía renovable ligadas al autoconsumo industrial de las actividades empresariales asentadas en estos.

b) Los suelos en el entorno de un espacio productivo donde se establezca, o prevea establecerse, un proyecto tractor de la industria declarado como tal en los términos previstos en el capítulo VI del título III de esta ley, para ser abastecido por estas.

c) Los suelos, techos u otros elementos aptos para la instalación de tecnología de energía renovable que forman parte de los propios espacios productivos”.

Los proyectos de energías renovables en las zonas definidas anteriormente gozarán de una tramitación preferente y urgente, en tanto que los plazos ordinarios de trámite en los procedimientos administrativos previstos en la normativa de cualquier Administración pública andaluza se reducirán a la mitad, salvo algunas excepciones.

El despliegue acelerado de energías renovables se realizará priorizando el autoconsumo compartido y las comunidades energéticas. Los proyectos deberán incorporar medidas de protección de la biodiversidad.

Los proyectos de líneas eléctricas que tengan por objeto el enlace directo de una instalación de generación con un consumidor o consumidores ubicados en un espacio productivo podrán declararse de utilidad pública a efectos expropiatorios en el acuerdo de autorización administrativa correspondiente, siempre y cuando estén asociadas a: a) Proyectos de generación de vectores energéticos generados a partir de energía eléctrica procedente de tecnología de energía renovable. b) Proyectos de autoconsumo industrial colectivo.

Los proyectos de las instalaciones para la implantación de instalaciones de autoconsumo industrial se someterán a los procedimientos de prevención y protección ambiental, territorial o paisajística que resulten preceptivos, y deberán atenerse estrictamente, conforme a lo que establezcan dichas normas, al condicionado y seguimiento ambiental que acuerde el órgano ambiental.

Entrada en vigor: a los noventa días naturales de su publicación en el BOJA.

Normas afectadas: Se modifican:

-La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía: el apartado 3 de la disposición transitoria segunda.

-la [Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía](#): el artículo 23.2.

Enlace web: [Ley 4/2025, de 15 de diciembre, de espacios productivos para el fomento de la industria en Andalucía](#)

Canarias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de enero de 2026

[Decreto 180/2025, de 1 de diciembre, por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias](#)

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

Fuente: BOCAN n. 243, de 9 de diciembre de 2025

Palabras clave: Incendios forestales. Prevención. Autorizaciones. Quemas. Líneas eléctricas. Investigación. Zonas de alto riesgo de incendio. Planificación. Extinción de incendios. Zonas de interfaz. Restauración forestal.

Resumen:

El presente Decreto tiene por objeto establecer las medidas para la prevención y extinción, y medidas urgentes para la restauración de zonas afectadas por los incendios forestales e incendios en la interfaz urbano-forestal, que se puedan producir en la Comunidad Autónoma de Canarias. El artículo 2 nos brinda un amplio elenco de definiciones, entre las que se incluyen “gran incendio forestal”, “incendio interfaz” e “incendio forestal.

En función del riesgo de que se produzcan incendios forestales, se fijan distintas épocas de peligro. Con independencia de estas épocas, los órganos competentes en atención de emergencias por incendios forestales, podrán establecer las fases preventivas contempladas en los correspondientes planes de protección civil de emergencias por incendios forestales.

El Capítulo II regula las medidas preventivas. En primer lugar, se establecen normas de carácter general que incluyen las medidas de prevención concretas que deberán adoptarse, así como las prohibiciones y limitaciones. En segundo lugar, se determinan los Puntos Estratégicos de Gestión y Áreas de Actuación Singularizada para la prevención de incendios forestales que deberán establecer los Cabildos insulares en sus Planes Anuales de Prevención, Vigilancia y Extinción de Incendios Forestales. En la sección 3ª se determinan las actividades sujetas a autorización, su régimen jurídico y las restricciones.

La sección 4ª se destina al uso del fuego en fincas agrícolas y forestales, incluidas las condiciones o medidas preventivas mínimas para la ejecución de las quemas que eliminan restos.

En relación con las líneas eléctricas, para evitar los posibles incendios forestales producidos por contacto o descarga disruptiva entre los conductores y la vegetación, así como para minimizar los efectos que pudieran derivarse de la rotura o caída a tierra de los conductores, las personas titulares de líneas eléctricas aéreas de alta tensión, con conductores desnudos, que discurren por terrenos forestales, deberán tratar la vegetación situada en la zona de protección de las mismas.

En otro orden, las Administraciones públicas canarias deberán reforzar y mejorar el trabajo de investigación de causas y motivaciones de los incendios forestales, como elemento clave a tener en cuenta en la planificación y gestión. A tales efectos, los Cabildos Insulares contarán con la figura de las Brigadas de Investigación de Incendios Forestales.

En esta norma también se prevé la mejora y actualización de los datos estadísticos de incendios.

Se definen y se determina el régimen jurídico de las Zonas de alto riesgo de incendio, que son aquellas áreas en las que la frecuencia o virulencia de los incendios forestales y la importancia de los valores amenazados hagan necesarias medidas especiales de protección contra los incendios.

En la sección 8ª se contemplan los instrumentos de planificación y las relaciones entre planes. El Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Canarias (INFOCA), se configura como el plan marco autonómico en estas materias.

La planificación en materia de protección civil y emergencias por incendios forestales en Canarias está integrada por:

- a) El INFOCA.
- b) Los Planes de Actuación Local (PAL) ante incendios forestales, que tendrán la denominación de planes INFO-Isla.
- c) Los Planes de Defensa Insular frente a incendios forestales.
- d) Los Planes Anuales de Prevención, Vigilancia y Extinción.
- e) Plan de Emergencia Municipal (PEMU).
- f) Los Planes de Actuación de Ámbito Municipal (PAM).
- g) Planes de Defensa de Interfaz.
- h) Planes de Autoprotección.

En el capítulo III se regula el Comité de lucha contra incendios forestales de Canarias.

El capítulo IV se destina a las medidas para la extinción de incendios forestales: detección y aviso; extinción de incendios; y coordinación operativa.

En relación con la interfaz, la planificación en las zonas de la interfaz, de naturaleza eminentemente preventiva, deberá establecer, en primer lugar, las correspondientes zonas de la interfaz para posteriormente definir la ejecución de actuaciones específicas en las proximidades y en el interior de las mismas a través de la figura de los Planes de Defensa propios, denominados Planes de Defensa de Interfaz.

El art. 43 regula la declaración de zonas de Interfaz Urbano-Forestal.

El Capítulo VI “de la restauración forestal y medioambiental” establece que los Cabildos Insulares podrán solicitar a la Administración del Gobierno de Canarias su colaboración en los trabajos de restauración forestal y medioambiental de la superficie forestal afectada por el siniestro, cuando reúnan alguna de las siguientes características:

- a) Sea superior a 2.500 hectáreas.
- b) Sea superior a 500 hectáreas, de las cuales más del 70% sea de superficie forestal arbolada.
- c) Sea superior a 250 hectáreas que estén incluidas en lugares de la Red Natura 2000.

El régimen de infracciones y sanciones se prevé en el art. 47.

La Disposición final segunda prevé una serie de excepciones para Lanzarote y Fuerteventura en cuanto a las consideraciones de prevención, vigilancia y extinción de incendios previstas en algunos de los capítulos, secciones y artículos.

Entrada en vigor: 10 de diciembre de 2025.

Normas afectadas: Quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan al presente Decreto, y, en particular, el Decreto 146/2001, de 9 de julio, por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales, así como las épocas de peligro, el Capítulo 5.1 Detección de Incendios, el Anexo II. Medidas Preventivas Generales y otros apartados no coincidentes en el Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por Incendios Forestales de la Comunidad autónoma de Canarias (INFOCA), aprobado por el Decreto 60/2014, de 29 de mayo.

El Decreto 66/2015, de 30 de abril, por el que se regula el contenido y procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias, mantendrá su vigencia hasta tanto las ZARI aprobadas queden integradas en los correspondientes Planes de Defensa Insular, momento en el cual queda igualmente derogado.

-Se modifica el Reglamento Orgánico de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, aprobado por el Decreto 54/2021, de 27 de mayo, en los términos siguientes:

Uno. Se añade una nueva letra n) al artículo 3, con el siguiente contenido:

“n) Comité de Lucha Contra Incendios Forestales de Canarias”.

Se añade un artículo 65 al Capítulo IX, con el contenido siguiente:

“Artículo 65. Comité de Lucha Contra Incendios Forestales de Canarias.

La concreción de las funciones, composición, organización y funcionamiento del Comité de Lucha Contra Incendios Forestales de Canarias se regulará en su propio Reglamento de organización y funcionamiento”.

Enlace web: [Decreto 180/2025, de 1 de diciembre, por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de enero de 2026

Ley 6/2025, de 10 de diciembre, de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas

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

Fuente: BOCAN n. 243, de 12 de diciembre de 2025

Palabras clave: Turismo. Vivienda. Ordenación del territorio. Desarrollo sostenible. Medio ambiente. Urbanismo. Capacidad de carga. Valores culturales. Declaración responsable.

Resumen:

La proliferación de viviendas de uso turístico o vacacionales es un fenómeno generalizado a nivel global, especialmente significativo en toda Europa, y que responde a multitud de factores, entre los que destacan el auge de las plataformas de comercialización de alojamientos, la expansión y masificación del turismo propiamente urbano, el impulso a la libre prestación de servicios a través de la transposición del marco regulatorio de la Unión Europea, la difusión de los mecanismos de economía colaborativa, el crecimiento de la conectividad y la facilidad para los desplazamientos, a lo que debe añadirse para el archipiélago canario el atractivo de la bondad de su clima, su carácter turístico no estacional y la consiguiente rentabilidad de la actividad, etc.

En el caso de las islas Canarias, los datos son concluyentes. Entre noviembre de 2022 y el mismo mes de 2023 el número de viviendas vacacionales oficialmente registradas se incrementó en un 25,7%, pasando de 38.603 a 48.541 viviendas vacacionales en todo el ámbito del archipiélago. Ese crecimiento no se detiene y continúa evolucionando a un ritmo significativo.

Por otra parte, el crecimiento de viviendas de uso turístico es una de las causas de disminución del potencial mercado de viviendas de carácter permanente y habitual, aunque no la única.

En definitiva, Canarias no tiene capacidad a día de hoy para cubrir y atender la demanda residencial habitual existente y la futura, salvo que se produzca ya, entre otras medidas, el necesario cambio en el marco normativo referido al uso turístico de viviendas, estableciendo límites principalmente cuantitativos, urbanísticos, territoriales y ambientales, que deberán ir acompañados de una política efectiva de promoción y gestión de suelo de uso residencial y de promoción de vivienda.

En este contexto, la presente ley tiene por objeto regular el régimen jurídico general del uso turístico de viviendas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias. No obstante, en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, su aplicación se hará sin perjuicio de lo dispuesto en la [Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma](#), cuya normativa prevalecerá en caso de conflicto.

Entre sus finalidades, destacamos:

- Establecer una ordenación urbanística, territorial, ambiental, social, cultural y turística del uso turístico de viviendas acorde con las exigencias del principio de desarrollo sostenible.
- Contribuir a garantizar la efectividad del derecho de toda la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y a precios asequibles.
- La protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático y la apuesta por una movilidad sostenible.
- El fomento y la garantía de la convivencia social.
- La protección de las personas consumidoras y, en particular, garantizar la igualdad de acceso y la inclusión.

Con carácter general, la habilitación del uso turístico de viviendas deberá reservar, como mínimo, el 90% de la edificabilidad residencial, prevista por la ordenación urbanística y/o del número de viviendas existentes o previstas, con destino exclusivo para uso residencial

y excluyente del uso turístico de hospedaje en viviendas, dentro de su ámbito territorial de aplicación.

En el caso de que no se respeten los porcentajes de reserva, solo podrá llevarse a cabo mediante cualquiera de los otros instrumentos de ordenación urbanística, en los que, además, se acredite y justifique, por medio de un estudio de capacidad de carga, que es suficiente una reserva menor.

El citado estudio de la capacidad de carga integrará un documento autónomo dentro de los instrumentos de planeamiento y se fundamentará, entre otros, en los siguientes factores:

- Capacidad ecológica, que identificará y valorará los cambios que previsiblemente pueda ocasionar en los ecosistemas la implantación de la actividad turística de que se trate.
- Capacidad social, que analizará los efectos de la presencia de actividad turística sobre la población residente. Además, valorará su posible influencia en el entorno cultural, en especial, en aquellos núcleos que tienen especial valor etnográfico y de entorno cultural.

La habilitación del uso turístico de hospedaje en viviendas deberá estar debidamente justificada en el instrumento de ordenación urbanística correspondiente. El párrafo 4 del art. 4 determina lo que no pueden incluir los instrumentos de planeamiento urbanístico en relación con este sector.

En el artículo 5 se prevén las determinaciones de ordenación de directa aplicación y las de carácter subsidiario. El art. 6 regula el uso turístico de viviendas como actividad clasificada, y el artículo 7 el régimen de intervención administrativa respecto del uso turístico de hospedaje en viviendas.

Con carácter previo al inicio de la actividad de explotación del uso turístico de hospedaje en viviendas, sus titulares deberán presentar una declaración responsable ante los cabildos

insulares, quienes realizarán la inscripción de la actividad, de oficio, en el Registro General Turístico de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Disposiciones Adicionales:

Primera. Clausura y cese de la actividad.

Segunda. Del ejercicio de las potestades administrativas de comprobación, inspección y control.

Tercera. Medios complementarios para el ejercicio eficaz y eficiente de las obligaciones de comprobación de las declaraciones responsables para el uso turístico de viviendas.

Cuarta. Criterios para la identificación de municipios de reto demográfico.

Se suman nueve disposiciones transitorias.

Entrada en vigor: 10 de diciembre de 2025

Normas afectadas: Quedan derogadas cuantas disposiciones del mismo o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente ley. En particular, quedan derogados aquellos preceptos del Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 113/2015, de 22 de mayo, que se opongan a lo dispuesto en esta ley y, en concreto, los artículos 12.2 y 13 del mismo.

Se modifican:

-La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.

-La [Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias](#), en los siguientes términos: El apartado 2 del artículo 100 queda con la redacción que sigue:

“2. En todo el territorio insular, los planes insulares de ordenación podrán identificar aquellas zonas o núcleos de las islas en los que no se deban permitir nuevos crecimientos turísticos y/o residenciales por ser incompatibles con el principio de desarrollo sostenible o tener el carácter de espacios saturados de acuerdo con los parámetros establecidos por la legislación turística y urbanística aplicable”.

Se añade un apartado 3 al artículo 383 con la redacción que sigue: “3. Se califica como infracción grave y se sancionará con multa de entre 15.000 y 150.000 euros la continuación en el uso turístico de una vivienda cuando se hubiera extinguido la eficacia del título habilitante pertinente”.

-La Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

Enlace web: [Ley 6/2025, de 10 de diciembre, de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de enero de 2026

Ley 7/2025, de 16 de diciembre, de protección del arbolado urbano y del arbolado de especial protección de Canarias

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

Fuente: BOCAN n. 253, de 23 de diciembre 2025

Palabras clave: Árboles. Biodiversidad. Conservación. Cambio climático. Talas y podas. Inventario.

Resumen:

En las ciudades del siglo XXI, donde convive más del 60% de toda la población humana del planeta, los entornos urbanos son los responsables de más de las dos terceras partes de las emisiones contaminantes globales. Se hace evidente que, si se quiere superar el desafío climático global, deberá abordarse el clima de lo que hoy conocemos como urbesfera.

El árbol es un ser vivo y como tal debe considerarse. Tiene numerosas capacidades demostradas y avaladas por estudios científicos, y hoy se sabe que el desarrollo integral de las nuevas generaciones necesita vínculos estables cercanos y emocionales con el arbolado. Por todo ello, se hace preciso adoptar medidas urgentes que garanticen la conservación de los ejemplares más valiosos y antiguos ante las agresivas actuaciones urbanas que muchas veces se producen para asegurar con ello el fomento de los espacios arbolados en los pueblos y ciudades, así como la promoción en los entornos barriales, urbanos y periurbanos, de la extensión de los espacios arbolados.

En definitiva, multiplicar los espacios arbolados es el objetivo principal de esta ley, junto con la conservación de los espacios existentes y la protección de árboles en general y, en particular, de los ejemplares más valiosos y antiguos, y los de especies vegetales únicas, singulares y raras, poco frecuentes y vistosas como árboles, arbustos y otras formas, de todos los pueblos, ciudades y urbanizaciones de Canarias para el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 1 de esta norma.

La presente ley consta de un título preliminar y cuatro títulos más, que estructuran ocho artículos, seguidos de una disposición derogatoria única y una disposición final única. El título preliminar contiene tres artículos que abarcan el objeto de la ley, el ámbito de aplicación y las definiciones, entre las que destacamos las de “árbol o ejemplar arbóreo”, “arbolado urbano”, y “arbolado de especial protección”.

El título I se refiere a la «conservación del arbolado urbano», comprendiendo dos artículos con medidas destinadas a establecer el régimen de talas y podas del arbolado urbano. Por su parte, el título II «gestión del arbolado urbano» contiene un artículo dedicado al inventario municipal de arbolado urbano. Finalmente, el título III se refiere al «arbolado de especial protección», y el título IV está dedicado a la disciplina arbórea con un precepto destinado al régimen sancionador.

Entrada en vigor: 24 de diciembre de 2025

Normas afectadas: Quedan derogadas cuantas normas de rango legal o inferior que contravengan a la presente ley.

Enlace web: [Ley 7/2025, de 16 de diciembre, de protección del arbolado urbano y del arbolado de especial protección de Canarias](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de enero de 2026

Decreto 185/2025, de 10 de diciembre, de protección de la atmósfera de Canarias

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

Fuente: BOCAN n. 250, de 18 de diciembre 2025

Palabras clave: Atmósfera. Contaminación atmosférica. Contaminación odorífera. Prevención. Instalaciones. Notificación. Autorización. Valores límite de emisión.

Resumen:

La protección de la atmósfera de Canarias se constituye actualmente como un objetivo básico para los poderes públicos, conforme a los principios y fines de la normativa internacional, europea y nacional en la materia, siendo entendida como un bien común indispensable para la vida respecto del cual todas las personas tienen el derecho de su uso y disfrute y la obligación de su conservación.

Se considera conveniente desarrollar reglamentariamente la normativa básica aplicable a las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera en el ámbito autonómico al objeto de que sean regulados algunos aspectos relativos a su efectiva aplicación a las instalaciones radicadas en el territorio canario.

Como singularidad, se ha incorporado en este Decreto la contaminación por olor, que debido a sus peculiaridades precisa de una concreta metodología de evaluación. Asimismo, y dada la naturaleza de este tipo de contaminación, en la que no siempre se da una correspondencia precisa entre las sustancias emitidas y las repercusiones negativas que produce sobre la salud humana, se establecen referencias en materia de objetivos de calidad del aire por olor.

En este contexto, el presente Decreto tiene por objeto asegurar la protección de la atmósfera frente a la contaminación producida por actividades potencialmente contaminadoras en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica producida por las instalaciones que las desarrollan.

Están sujetas a las prescripciones de este Decreto todas las fuentes de los contaminantes relacionados en el Anexo I de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, correspondientes a actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera enumeradas en el Anexo IV de dicha norma legal y que se desarrollen en el territorio de la Comunidad Autónoma, ya sean de titularidad pública o privada.

En el artículo 4 se determinan las competencias que le corresponden en esta materia a la Consejería competente en materia de medio ambiente de la Administración pública de la Comunidad Autónoma.

El segundo Capítulo denominado “Régimen administrativo” contiene las previsiones de carácter administrativo, organizadas en torno a los dos regímenes de notificación y

autorización, habiéndose dedicado el resto de capítulos a distintos aspectos técnicos relacionados con la prevención de la contaminación atmosférica: las obligaciones de las personas titulares de las instalaciones en materia de prevención, los valores límite de emisión, las condiciones técnicas de los focos canalizados, el control y evaluación de las emisiones, un registro de emisiones a la atmósfera, la inspección ambiental y la figura de las entidades colaboradoras de la Administración en materia de contaminación atmosférica.

La disposición adicional primera está dedicada al régimen sancionador, remitiéndose al establecido en la normativa estatal básica y fijando la competencia sancionadora autonómica en la Consejería del Gobierno de Canarias competente en materia de medio ambiente, sin perjuicio de las que puedan corresponder legalmente a las entidades locales.

La segunda disposición adicional versa sobre el régimen aplicable a los focos canalizados de instalaciones existentes. Y la tercera contiene una habilitación para el dictado de instrucciones técnicas que faciliten a los operadores el cumplimiento de las previsiones contenidas en la norma.

Respecto a la disposición transitoria única, la misma tiene por objeto fijar el régimen aplicable a las instalaciones existentes.

Entrada en vigor: 19 de diciembre 2025

Normas afectadas: Queda derogado el Decreto 182/2006, de 12 de diciembre, por el que se determinan el órgano ambiental competente y el procedimiento de autorización ambiental integrada.

Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones del mismo o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente Reglamento.

Enlace web: [Decreto 185/2025, de 10 de diciembre, de protección de la atmósfera de Canarias](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de febrero de 2026

[Decreto-ley 1/2026, de 26 de enero, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, del Decreto ley 5/2024, de 24 de junio, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, y de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias](#)

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

Fuente: BOCAN núm. 17, de 27 de enero de 2026.

Palabras clave: Urbanismo. Zonas verdes. Proyectos de energías renovables. Participación. Plan Canario de Acción Climática. Zonas de aceleración de energías renovables. Espacios naturales protegidos.

Resumen:

El [Decreto ley 5/2024, de 24 de junio, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias](#), suscitó dudas respecto a la constitucionalidad de varios de sus preceptos, planteadas por la Administración General del Estado, que dieron lugar a una negociación entre dicha Administración y la Administración Autónoma, que culminó con el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación publicado en Boletín Oficial de Canarias núm. 82, de 25 de abril.

Al mismo tiempo, desde la aprobación del Decreto ley 5/2024, y como consecuencia de la aplicación práctica de las nuevas medidas que se contemplan en el mismo, se ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar ajustes en el articulado que se motivan en razones de seguridad jurídica y en la mejor adaptación de dichas medidas a la realidad social a la que han de aplicarse.

Por otra parte, se ha considerado necesario llevar a cabo la modificación de dos preceptos de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, que resultan claves para viabilizar la utilización provisional de suelos vacantes con la implantación de actividades económicas que, teniendo esa condición, generen riqueza y empleo, en lugar de permanecer en barbecho mientras se tramita el planeamiento correspondiente; y también para permitir la realización de usos y obras en edificaciones en situación legal de consolidación, entre ellas las vinculadas con la implantación de energías renovables y la respuesta a la emergencia habitacional.

El contenido del decreto es el siguiente:

1) Respecto a la [Ley 6/2022](#), se prevé la modificación del artículo 21.3.c), dado que se aumenta con zonas verdes el estándar de espacios libres previsto en la normativa urbanística, el mismo, siempre que se destine a zonas verdes, puede computar (de forma justificada) a efectos del cumplimiento del primero.

Se equiparan palmeras y arbustos (plantas leñosas de menos de 4 metros de altura) que proporcionen sombra con los árboles, pues cumplen doble la finalidad de mitigación (como sumideros de carbono) y de adaptación de proporcionar sombra.

Con la modificación de los apartados 2, 4 y 5 del artículo 64, relativo a la participación en proyectos de generación de energía renovable, se propone:

- Eliminar el inciso “de la propiedad” del apartado 2, a instancia de las entidades locales, dado que la redacción actual del artículo, al contemplar solo la participación en los proyectos mediante la adquisición de acciones y/o participaciones impedía que se realizara a través de otras fórmulas, principalmente, financiación.

Por otra parte, la modificación respecto a la regulación actual sobre la participación de las personas físicas o jurídicas en los proyectos pretende aclarar que dicha participación no solo incluye a las personas físicas y jurídico-privadas radicadas en la isla en que se va a situar la instalación, sino también a los Ayuntamientos y al respectivo Cabildo Insular, remitiendo a posterior desarrollo reglamentario la fijación del orden de prelación de la participación local en los proyectos de energía renovable.

- En cuanto al apartado 5, que señala que el promotor deberá acreditar, con anterioridad al trámite de información pública, que ha presentado la correspondiente oferta de participación local, se pretende aclarar que no es el único requisito que se exige, pues el apartado 6 habilita la fijación de otros en el desarrollo reglamentario.

Se plantea, por último, la modificación del apartado 2 de la disposición transitoria tercera, al objeto de viabilizar que el Plan Canario de Acción Climática en tramitación pueda aprobarse como Plan Canario de Adaptación Climática (PCAC), dado que su contenido comprende el mínimo previsto en el artículo 16.2 de la Ley 6/2022, circunstancia que habrá de acreditarse en virtud de informe emitido por la unidad administrativa responsable de su elaboración.

2) En cuanto al Decreto ley 5/2024, de 24 de junio, se propone la modificación de la disposición adicional tercera, con el fin de dar cumplimiento al Acuerdo al que se ha llegado en la Comisión Bilateral de Cooperación.

Y se introduce un párrafo tercero excepcionando la aplicación en las zonas de aceleración de energías renovables del límite previsto en el artículo 58.2.e) de la [Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias](#), pues los límites a la implantación de energías renovables derivan de razones tecnológicas (en cuyo caso, el proyecto no se promoverá) y la razón territorial de este límite es la protección del paisaje, estando excluido el suelo rústico de protección ambiental y agraria de dichas zonas, por lo que no se producirá un impacto paisajístico por su no aplicación.

3) Respecto a la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, procede modificar los artículos 32, sobre obras y usos provisionales, y 160.1, sobre el régimen jurídico de las obras y usos admisibles en la situación legal de consolidación, de la Ley 4/2017 con el fin de aclarar las dudas que se han puesto de manifiesto en su interpretación y aplicación, que han llevado al freno, incluso inaplicación, de las medidas que establecen, en contra de la finalidad que con una y otra persecución, y sigue persiguiendo, esa Ley.

Entrada en vigor: 28 de enero de 2026.

Normas afectadas: Las relacionadas en el título de este Decreto-ley.

Enlace web: [Decreto-ley 1/2026, de 26 de enero, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, del Decreto ley 5/2024, de 24 de junio, de modificación de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, y de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias](#)

Cantabria

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de febrero de 2026

Decreto 3/2026, de 21 de enero, por el que se establece la estructura y las líneas estratégicas de actuación de la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria

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

Fuente: BOC n.18, de 28 de enero de 2026

Palabras clave: Agenda 2030. Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible. Objetivos al Desarrollo Sostenible. Gobiernos Locales.

Resumen:

El 27 de febrero de 2004 el Consejo de Gobierno de Cantabria aprueba el Decreto 10/2004, de 5 de febrero, por el que se crea y regula la Agenda 21 Local y la Red Local de Sostenibilidad en la Comunidad Autónoma de Cantabria (en adelante, Red) que tiene como finalidad impulsar, facilitar y armonizar la implantación de la Agenda 21 Local en todos los municipios de Cantabria.

En este sentido, a través de la Red se contribuye a participar del movimiento europeo por la sostenibilidad local, que exige dar cumplimiento a la Carta (1994) y los Compromisos (2004) de Aalborg implementando políticas de sostenibilidad en los municipios de Cantabria.

Desde entonces, y progresivamente, se han ido incorporando a la Red la mayoría de los municipios de Cantabria, así como otros entes y organismos, hasta llegar en la actualidad a contar con 109 miembros: 101 Ayuntamientos, 5 Mancomunidades, la Universidad de Cantabria, la Asociación Cántabra de Agentes de Empleo y Desarrollo Local (ADELCA), y el Fondo Cantabria Cooperativa.

El Gobierno de Cantabria, en Consejo de Gobierno de fecha 20 de diciembre de 2018, adquiere el compromiso político para el cumplimiento de la Agenda, materializado en la declaración institucional de adhesión a la Agenda 2030, y en la aprobación de la Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible. Asimismo, la Red es miembro del pleno del Consejo de Alto Nivel dentro de la vocalía en representación de las redes de expertos vinculadas a la Agenda 2030 y del Comité Técnico de Gestión de los Objetivos al Desarrollo Sostenible.

En este contexto, el presente decreto pretende adaptar el objeto de la Red al nuevo marco de sostenibilidad ofrecido por la Agenda 2030, como instrumento para promover el desarrollo local y regional inclusivo, sostenible y resiliente para las personas y el planeta; y establecer un espacio de diálogo y trabajo donde los Gobiernos Locales son agentes clave para alcanzar los ODS.

Esta Red Local tiene como finalidad diseñar y construir de manera conjunta una visión de un futuro a medio y largo plazo, fundamentada en el análisis de los principales retos sociales, éticos, económicos y ambientales, y en la identificación de las metas comunes en aras del

desarrollo inclusivo, sostenible y resiliente para las personas y el planeta. Entre sus objetivos figuran la promoción, fomento y apoyo al desarrollo sostenible de sus respectivos territorios facilitando la implementación de las políticas de desarrollo sostenible regional y local en la Comunidad.

Se establece la composición y estructura de la Red Local, su funcionamiento, y los requisitos y condiciones para pertenecer a la misma; así como su financiación y cooperación con otras redes.

Entrada en vigor: 29 de enero de 2026.

Normas afectadas: Queda derogado el Decreto 10/2004, de 5 de febrero, por el que se crea y regula la Agenda 21 Local y la Red Local de Sostenibilidad en la Comunidad Autónoma de Cantabria y todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en este Decreto.

Enlace web: [Decreto 3/2026, de 21 de enero, por el que se establece la estructura y las líneas estratégicas de actuación de la Red Local de Sostenibilidad de Cantabria](#)

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de febrero de 2026

Decreto 1/2026, de 8 de enero, por el que se regula la venta directa y los circuitos cortos de comercialización de productos agroalimentarios de Castilla y León

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

Fuente: BOCyL n. 7, de 13 de enero de 2026

Palabras clave: Agricultura. Alimentación. Comercio. Canales alternativos. Consumo. Registro. Logos.

Resumen:

A tenor de lo dispuesto en su artículo 1, el presente Decreto tienen por objeto:

- a) Regular y fomentar los canales alternativos de comercialización de pequeñas cantidades de los productos agroalimentarios contenidos en el anexo, en sus modalidades de venta directa y circuito corto de comercialización, en desarrollo de lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León.
- b) Establecer el procedimiento de comunicación previa y sistema de registro de los productores primarios que participen en la venta por canales alternativos.
- c) Establecer un sistema de identificación de los productos agroalimentarios indicados en el anexo, comercializados a través de los canales alternativos.
- d) Impulsar la formación para todos los operadores de canales alternativos.

Entre sus fines está el aumentar la competitividad de las explotaciones agrarias mediante la disminución de costes económicos, energéticos y medioambientales derivados del proceso de traslado, intermediación, promoción y venta de los productos alimenticios, en beneficio de productores y personas consumidoras; así como favorecer el aumento del valor añadido de los productos alimenticios y la viabilidad de las explotaciones.

Las “pequeñas cantidades de productos agroalimentarios” se definen como aquellos volúmenes de producto indicados en el anexo, conforme a los términos y límites previstos en el mismo.

El presente decreto será de aplicación a las ventas que se realicen a través de canales alternativos de productos agroalimentarios incluidos en el anexo de este decreto. Se considera venta directa o venta en circuito corto de comercialización, la utilización de los productos agroalimentarios en establecimientos de restauración o turismo que sean propiedad del mismo productor primario.

La venta a través de canales alternativos puede tener lugar como venta directa y como venta en circuito corto de comercialización.

En el artículo 8 se determinan los requisitos para el ejercicio de la venta a través de canales alternativos y en el artículo 11 el sistema de acreditación para la venta por canales alternativos.

Se crea el Registro de venta por canales alternativos de productos agroalimentarios de Castilla y León que tendrá naturaleza administrativa y se configura como un servicio de carácter público y gratuito en el que se incluirán los productores primarios que lleven a cabo dicha actividad.

En el capítulo V se regula el uso del logo.

Entrada en vigor: 2 de febrero de 2026.

Normas afectadas: Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

Enlace web: [Decreto 1/2026, de 8 de enero, por el que se regula la venta directa y los circuitos cortos de comercialización de productos agroalimentarios de Castilla y León](#)

Comunidad de Madrid

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de febrero de 2026

Estrategia de Economía Circular de la Comunidad de Madrid 2025-2032

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Acuerdo de 23 de diciembre de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Economía Circular de la Comunidad de Madrid 2025-2032.

Palabras clave: Economía circular. Residuos.

Resumen:

La Estrategia de Economía Circular de la Comunidad de Madrid 2025-2032 acompaña a la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid y se alinea con las prescripciones de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Su objetivo es impulsar una transición inteligente y sostenible hacia un modelo de desarrollo de ciclo cerrado, integrando el Plan de Acción de Economía Circular, el Programa Circular de Prevención de Residuos y los planes de gestión de residuos sectoriales. En concreto, incluye programas específicos para la prevención y gestión de residuos municipales, envases, industriales, biosanitarios, aceites usados, construcción y demolición, aparatos eléctricos y electrónicos, pilas, vehículos, neumáticos, PCB/PCT, lodos de depuración, residuos agrarios y suelos contaminados.

La Estrategia establece objetivos estratégicos articulados en siete metas principales: i) mejorar la eficiencia económica mediante la gestión racional de recursos y residuos; ii) proteger el medio ambiente y la salud, minimizando residuos y emisiones; iii) fomentar la concienciación ciudadana sobre sostenibilidad; iv) incrementar la autosuficiencia regional mediante la valorización y el reciclaje; v) agilizar trámites administrativos para la gestión de residuos; vi) impulsar una industria innovadora y sostenible; y vii) promover la reutilización y reparación de productos.

Asimismo, se detallan objetivos cuantitativos, entre los cuales: i) reducir el consumo regional de materiales respecto al PIB (referencia 2010 para 2030); ii) aumentar la tasa de material circular y la productividad material entre 2025 y 2032; iii) disminuir la generación de residuos (13 % en 2025 y 15 % en 2030 respecto a 2010); iv) reducir los residuos alimentarios en 2030 (50 % en hogares y minoristas, 20 % en producción y suministro, desde 2020); v) incrementar la reutilización y el reciclaje de residuos municipales (55 % en 2025, 60 % en 2030 y 65 % en 2035, con cuotas crecientes de preparación para la reutilización); vi) reducir los residuos municipales vertidos (40 % en 2025, 20 % en 2030 y 10 % en 2035); y vii) mejorar en un 10 % la eficiencia en el uso del agua para 2030. Los objetivos específicos para ciertos residuos se abordan en planes de gestión particulares.

Para la consecución de los objetivos mencionados, se promueve la colaboración público-privada y la simplificación administrativa, garantizando la confianza de empresas e inversores.

Enlace web: [Acuerdo de 23 de diciembre de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Economía Circular de la Comunidad de Madrid 2025-2032](#)

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de febrero de 2026

Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: DOG núm. 252, de 31 de diciembre de 2025

Palabras clave: Aguas. Desarrollo Rural. Energías renovables. Incendios. Montes. Paisaje.

Resumen:

En las líneas que siguen se mencionan exclusivamente aquellas modificaciones normativas introducidas por La ley analizada que revisten interés medioambiental.

El Capítulo II de la norma introduce cambios en varias leyes ambientales gallegas.

En primer lugar, añade una disposición a la [Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia](#), con el fin de priorizar la construcción y explotación de parques eólicos y de sus infraestructuras, considerándolos de interés público superior y compatibles con las Directrices de paisaje de Galicia.

En segundo lugar, se modifica la [Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental](#), para facilitar el control de las obligaciones de las personas promotoras y evitar la duplicidad de infraestructuras, adaptándola a la normativa estatal.

En tercer lugar, se incorporan ajustes a la [Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia](#), para aplicar la presunción de tres personas por vivienda en el cálculo de gravámenes y cánones del agua; previsión que se extiende a la [Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua](#), corrigiendo, a su vez, exenciones en supuestos de necesidad o catástrofe. En este contexto, se agilizan actuaciones informativas y preventivas del Plan de gestión del riesgo de inundación y se amplía el plazo de los convenios para obras hidráulicas.

En cuarto lugar, se realizan modificaciones puntuales en la [Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de caza de Galicia](#), posibilitando que la licencia de caza tenga una vigencia de cinco años, a fin de hacerla coincidir con la del permiso de armas, de idéntica duración. Se habilita, igualmente, la sanción de la posesión de caza viva o muerta, o de sus híbridos, cuya procedencia no pueda justificarse.

En quinto lugar, se eliminan los importes mínimos de sanción previstos en la [Ley 2/2021, de 8 de enero, de pesca continental de Galicia](#), para determinados tipos infractores, dejando esta posibilidad al órgano instructor o resolutorio, en atención al principio de proporcionalidad.

Se destaca la normativa europea —el [Reglamento \(UE\) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables](#); la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo; y el Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo, de 22 de diciembre de 2023, que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables—, que otorga prioridad y carácter permanente a las energías renovables como interés público superior.

Como consecuencia de dicho marco jurídico, se aclara el alcance de la regulación sobre el interés público superior en la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, a la luz de la normativa comunitaria aplicable, incorporando dos nuevos números en el artículo 36 con el objetivo de reforzar la seguridad jurídica.

Se modifica la [Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia](#), para fomentar beneficios sociales y ambientales en concesiones hidroeléctricas previas. Por su parte, el [Decreto 37/2014](#) flexibiliza requisitos para desbroces y quemas en la Red Natura 2000, con fines de prevención de incendios.

El capítulo XIII introduce cambios en la normativa rural gallega. En particular, destaca la prohibición de quemas de restos agrícolas y forestales cuando el índice de riesgo de incendio sea muy alto o extremo. De forma correlativa, se agiliza la ejecución subsidiaria para la gestión de biomasa tras el mes de mayo, permitiendo a la Administración actuar directamente y repercutir costes, con prioridad para las zonas de mayor riesgo, tras un aviso mínimo de 15 días. En este marco, la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística asume competencias sancionadoras por falta de gestión de biomasa en suelos urbanos, rurales y urbanizables.

Por su parte, se modifica la [Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia](#), con el fin de reforzar la seguridad jurídica; clarificar el alcance de los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF); simplificar revisiones menores; y evitar que la zonificación afecte a la clasificación urbanística. A estos efectos, los terrenos inscritos en el Sistema registral forestal serán considerados suelo rústico de protección forestal. Asimismo, se simplifica la tramitación de talas, sustituyendo la autorización por una declaración responsable en zonas protegidas. Por otra parte, los montes vecinales deben destinar, de forma continuada, al menos un 10 % de su reinversión a prevención de incendios. Finalmente, solo se consideran montes las tierras agrícolas abandonadas durante 40 años o más.

A su vez, se ajusta la tipificación de infracciones por repoblaciones prohibidas, incluyendo las relacionadas con *Eucalyptus*, de conformidad con la [Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia](#). En paralelo, se adapta la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, en relación con los contratos temporales de gestión pública y el cómputo de superficies repobladas, procurando un equilibrio entre los derechos de particulares y Administración.

Por último, en la citada Ley 11/2021 se sustituye “aldea modelo” por “asentamiento rural”, ampliando su definición y suprimiendo informes innecesarios en revisiones no sustanciales. Igualmente, se amplía la moratoria del eucalipto hasta el 31 de diciembre de 2030, limitando las nuevas plantaciones al 75 % de la superficie original y permitiendo, con autorización, sustituir hasta el 50 % de masas de pino dañadas por *Eucalyptus*; el resto deberá repoblarse con otras especies.

La Ley 5/2025 que se analiza introduce, en la [Ley 1/2024, de 11 de enero, de la calidad alimentaria de Galicia](#), un mecanismo de suspensión condicional y eventual remisión de la sanción respecto de las sanciones económicas en esta materia, sujeto al cumplimiento de determinados requisitos.

En coherencia con los ajustes normativos operados en el ámbito forestal y de prevención de incendios, adapta el Decreto 105/2005, de 22 de junio, por el que se regulan medidas relativas a la prevención de incendios forestales, a la protección de los asentamientos en el medio rural y a la regulación de aprovechamientos y repoblaciones forestales; el [Decreto 52/2014, de 16 de abril, por el que se regulan las instrucciones generales de ordenación y de gestión de montes de Galicia](#); y el [Decreto 73/2020, de 24 de abril, por el que se regulan los aprovechamientos madereros y leñosos, de corcho, de pastos, micológicos y de resinas en montes o terrenos forestales de gestión privada en la Comunidad Autónoma de Galicia](#), con la finalidad de alinearlos con las previsiones legales aplicables y depurar contradicciones, especialmente en materia de prevención de incendios, ordenación y gestión forestal, y tramitación de aprovechamientos.

La parte final de la Ley incluye cinco disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

Entre las disposiciones adicionales, la primera establece medidas sobre la duración de la temporada para autorizaciones de servicios temporales e instalaciones desmontables en el dominio público marítimo-terrestre de Galicia. La cuarta regula la adhesión al Sistema público de gestión de la biomasa de los terrenos rústicos incluidos en las redes de fajas secundarias de gestión de la biomasa.

Entre las disposiciones finales, la primera garantiza el rango reglamentario de los decretos modificados por esta Ley. La segunda faculta al Consejo de la Xunta de Galicia para dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo. La tercera fija la entrada en vigor de la norma en los términos siguientes.

Entrada en vigor: La Ley entrará en vigor el 1 de enero de 2026, con algunas excepciones teniendo relevancia jurídico ambiental la exención de tasas y cánones de agua por incendios del verano y otoño de 2025 (artículos 11 y 12), con efectos desde el 28 de julio de 2025.

Normas ambientales afectadas:

- [Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia.](#)
- [Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental.](#)

- [Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia.](#)
- [Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua.](#)
- [Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de caza de Galicia.](#)
- [Ley 2/2021, de 8 de enero, de pesca continental de Galicia.](#)
- Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.
- [Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia.](#)
- [Decreto 37/2014.](#)
- [Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia.](#)
- [Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia.](#)
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.
- [Ley 1/2024, de 11 de enero, de la calidad alimentaria de Galicia.](#)
- Decreto 105/2005, de 22 de junio, por el que se regulan medidas relativas a la prevención de incendios forestales, a la protección de los asentamientos en el medio rural y a la regulación de aprovechamientos y repoblaciones forestales.
- [Decreto 52/2014, de 16 de abril, por el que se regulan las instrucciones generales de ordenación y de gestión de montes de Galicia.](#)
- [Decreto 73/2020, de 24 de abril, por el que se regulan los aprovechamientos madereros y leñosos, de corcho, de pastos, micológicos y de resinas en montes o terrenos forestales de gestión privada en la Comunidad Autónoma de Galicia.](#)

Enlace web: [Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas](#)

La Rioja

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de febrero de 2026

Decreto 1/2026, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza y Gestión Cinegética

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOR nº 19, de 29 de enero de 2026

Palabras clave: Caza. Gestión cinegética.

Resumen:

El nuevo Reglamento de Caza de La Rioja desarrolla la [Ley 8/2022, de 24 de junio, de Caza y Gestión Cinegética de La Rioja](#), cuyo objetivo es solventar problemas como el aumento de daños agrícolas por especies como el conejo, el jabalí y el ciervo, el crecimiento de la superficie forestal, la intensificación agrícola y el creciente peso de la sanidad animal, por enfermedades que afectan a la ganadería y al ser humano.

El Reglamento subraya la importancia de la caza ordenada y sostenible como beneficio social y económico, así como la responsabilidad de las Administraciones públicas de promover la actividad, considerada de ocio, que contribuye al bienestar social y requiere planificación previa.

Consta de 9 títulos y 119 artículos, así como 6 disposiciones y 2 anexos, distribuidos como sigue.

- El Título Preliminar fija el objeto de regulación, delimita el concepto de “acción de cazar” y asienta el marco conceptual básico (incluyendo figuras como el titular de los derechos y el titular cinegético), además de incorporar reglas generales sobre modalidades, convivencia con el uso público del espacio durante las cacerías y deberes asociados a la gestión de daños.
- El Título I ordena el régimen de las especies y de las piezas de caza, identificando qué especies tienen carácter cinegético y cómo se determinan cada temporada, así como las condiciones para capturas excepcionales de especies no cinegéticas, la tenencia de trofeos y la responsabilidad por daños.
- El Título II desplaza el foco hacia la conservación del hábitat y la gestión de las poblaciones, incorporando cautelas frente a actuaciones sobre el territorio que puedan afectar a la fauna, imponiendo obligaciones de conservación y mejora, y estableciendo límites a los periodos hábiles y prohibiciones por razones ambientales o de seguridad, junto con mecanismos excepcionales (incluida la emergencia cinegética). Se completa con instrumentos de

conocimiento y control genéticos, previendo criterios de calidad cinegética y de menciones distintivas.

- El Título III define y ordena los terrenos cinegéticos y no cinegéticos, regulando en detalle figuras como Reservas Regionales, cotos y zonas de caza controlada, y fijando el principio general de prohibición en terrenos no cinegéticos con excepciones tasadas, además de las reglas de señalización y seguridad.

- El Título IV articula la planificación a través de la Orden Anual de Caza y, especialmente, del Plan Técnico de Caza como instrumento obligatorio de ordenación y control, con exigencias de contenido, vigencia, revisión y responsabilidades asociadas.

- Los Títulos V y VI se centran, respectivamente, en la dimensión subjetiva y operativa del Reglamento y a estos efectos determinan quién puede cazar y con qué documentación, el régimen de licencias, permisos y requisitos habilitantes, el aseguramiento y la responsabilidad por daños, y seguidamente ordenan el ejercicio material de la actividad mediante reglas sobre medios permitidos y prohibidos, y sobre modalidades de caza mayor y menor, incluyendo supuestos de caza de gestión y actividades científicas.

- El Título VII regula la organización administrativa de la caza, su financiación y los órganos de participación y consulta, así como el sistema de vigilancia y control (agentes y personal habilitado), con sus potestades y con obligaciones mínimas de guardería en los cotos.

- El Título VIII incorpora el bloque sanitario y de trazabilidad, abordando la vigilancia de enfermedades, las obligaciones de comunicación y bioseguridad, el régimen de granjas cinegéticas y repoblaciones, las condiciones para la comercialización y transporte de piezas y animales, y las exigencias de control en taxidermia.

- Finalmente, el Título IX concreta aspectos del régimen de infracciones y sanciones previsto en la Ley 8/2022.

Las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final completan el sistema con reglas de protección de datos, continuidad de instrumentos preexistentes, derogación de la normativa anterior y entrada en vigor del nuevo Decreto.

Entrada en vigor: 30 de enero de 2026.

Normas afectadas:

- Desarrolla la [Ley 8/2022, de 24 de junio, de Caza y Gestión Cinegética de La Rioja](#).
- Deroga Decreto 17/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza de La Rioja.

Enlaces web: [Decreto 1/2026, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza y Gestión Cinegética](#)

Como es habitual en la regulación de la caza, la aprobación del nuevo Reglamento cuenta con defensores y detractores. Por ello, se han incluido enlaces de prensa que recogen ambos enfoques.

[Críticas a la aprobación del reglamento de caza y gestión cinegética de La Rioja](#)

[ARRECAL celebra que el nuevo Reglamento de Caza de La Rioja incluya sus propuestas: más rehalas y otras importantes novedades](#)

País Vasco

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de febrero de 2026

Ley 6/2025, de 11 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda, Suelo y Urbanismo

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOPV núm. 250, de 29 de diciembre de 2025

Palabras clave: Evaluación Ambiental. Suelos. Urbanismo.

Resumen:

La Ley 6/2025, de 11 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda, Suelo y Urbanismo, afecta a distintas normas ambientales en varios aspectos, principalmente en relación con la evaluación ambiental estratégica y la protección del medio ambiente en el contexto de la planificación urbanística y la ejecución de actuaciones urbanísticas.

En particular, las modificaciones en materia ambiental se reflejan en los siguientes puntos:

Se modifica la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, añadiendo disposiciones que atribuyen competencias al ayuntamiento de municipios de más de 7.000 habitantes para actuar como órgano ambiental en planes y proyectos de actuación prioritaria que modifiquen o desarrollen el planeamiento general con evaluación ambiental estratégica, garantizando una separación adecuada entre el órgano ambiental y el órgano sustantivo y evitando conflictos de interés. Asimismo, incorpora un artículo 75 bis que regula la sincronización del procedimiento simplificado de evaluación ambiental estratégica con la aprobación del planeamiento urbanístico, permitiendo una tramitación conjunta y más ágil. En materia de evaluación ambiental estratégica, se establecen procedimientos para la presentación, aprobación y emisión de informes ambientales estratégicos en el marco de la planificación urbanística, incluyendo la posibilidad de realizar una única solicitud y emitir informes en plazos reducidos, con especial atención a actuaciones residenciales.

Se modifican las letras A y B del Anexo II, especificando los planes y programas sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria y los supuestos en los que las modificaciones puntuales, los planes de sectorización y el planeamiento de uso residencial puedan quedar exentos o sometidos a procedimientos simplificados, siempre que se cumplan ciertos requisitos.

En materia de contaminación del suelo, se modifica la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, concretando los plazos para la declaración de calidad del suelo en ámbitos con uso residencial protegido, así como para la aprobación de planes de recuperación y excavación selectiva, garantizando una gestión ambiental adecuada en estos ámbitos.

Entrada en vigor: El 30 de diciembre de 2025.

Normas ambientales afectadas:

- Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi
- Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo

Enlace web: [Ley 6/2025, de 11 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda, Suelo y Urbanismo](#)

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Paula Cisneros Cristóbal
Jaime Doreste Hernández
M^a del Carmen de Guerrero Manso
Mario Martín García
Manuela Mora Ruiz
María Pascual Núñez

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de enero de 2026

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 18 de diciembre de 2025: España ha incumplido la Directiva 91/271/CEE (artículos 3, 4, 5 y 15), sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas

Autor: Mario Martín García, Doctorando en Derecho de la Universidad de Valladolid

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda, asunto C-433/23, ECLI:EU:C:2025:981

Palabras clave: Aguas residuales urbanas. Incumplimiento del derecho comunitario. Instalaciones de tratamiento. Vertidos. Zonas sensibles.

Resumen:

A las puertas de finalizar 2025 el Tribunal de Justicia ha resuelto el procedimiento iniciado por la Comisión, que, el 12 de julio de 2023 interpuso recurso por incumplimiento de la Directiva 91/271/CEE frente al Reino de España.

El órgano ejecutivo notificó al Estado miembro la trasgresión años atrás, en 2016. Este primer escrito de requerimiento y la correspondiente respuesta estatal llevaron a que el 13 de febrero de 2020 la Comisión emitiera un dictamen motivado en el que llegaba a la conclusión de que España había incumplido las obligaciones que a este incumbían en virtud de los arts. 3 a 5 y 15 de la Directiva 91/271. Se instó al Reino de España a adoptar las medidas necesarias para que se ajustara al dictamen en el plazo de 2 meses contados a partir de su recepción. Dadas las respuestas efectuadas a nivel estatal en los años 2020 y 2021, así como la información adicional remitida entre 2022 y 2023, la Comisión finalmente consideró que el incumplimiento persistía, acudiendo al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

A través de su recurso, el órgano ejecutivo imputó a España la comisión de cuatro incumplimientos. Entre ellos, entendía que había conculcado el art. 3.1 de la Directiva, según el cual las aglomeraciones con más de 15.000 e-h (equivalente-habitante, unidad de medida de la carga orgánica biodegradable) y aquellas que tengan entre 2.000 y 15.000 e-h debían disponer de un sistema colector para las aguas residuales urbanas a más tardar el 31 de diciembre de 2000 y el 31 de diciembre de 2005, respectivamente. En el momento de interposición del recurso, la Comisión entendía que estos plazos habían sido ampliamente superados y aún persistían con relación a trece aglomeraciones.

En segundo lugar, el órgano ejecutivo denunció el hecho de que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, treinta y cinco aglomeraciones no estaban equipadas con sistemas de tratamiento de aguas residuales urbanas que cumplieran los requisitos del art. 4, apartados 1 y 3 de la Directiva 91/271. La tercera imputación se basó en el incumplimiento del art. 5 y el anexo I sección B de la Directiva, con relación a veinte aglomeraciones españolas. Con base en el art. 5, apartados 2 y 3, los Estados miembro debían velar porque las aguas residuales urbanas que entrasen en los sistemas colectores, procedentes de aglomeraciones que representen más de 10.000 e-h, fueran objeto, antes de

ser vertidas en zonas sensibles, de un tratamiento más riguroso que el previsto en el art. 4, a más tardar el 31 de diciembre de 1998. Dichas aguas, debían proceder, además, de vertidos que cumplieran los requisitos pertinentes del anexo I sección B, precepto que también establece las características que deben reunir los vertidos en zonas sensibles propensas a eutrofización.

Por último, la Comisión sostenía que en cincuenta aglomeraciones no se cumplían las obligaciones previstas en el art. 15 de la Directiva. Dicho precepto, en su apartado primero -en relación con las secciones B y D del anexo I-, recoge lo que el tribunal ha descrito como una “obligación continua”, que tiene por objeto garantizar que los vertidos cumplen de forma regular los requisitos de calidad exigidos desde el primer momento en que se ponga en marcha una instalación de tratamiento.

El Tribunal de Justicia finalmente ha reconocido que el Reino de España ha incumplido las obligaciones derivadas del art. 3 con relación a trece aglomeraciones, al no haber adoptado las medidas necesarias para que estas dispongan de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas. De igual modo, ha declarado la trasgresión de las responsabilidades derivadas del art. 4, apartados 1 y 3, en lo que se refiere a treinta y cuatro aglomeraciones. Al respecto de éstas, España no adoptó las medidas pertinentes como para lograr que las aguas residuales urbanas que entrasen en los sistemas colectores fueran objeto, antes de verterse, de un tratamiento secundario o de un proceso equivalente.

En lo que respecta a las obligaciones derivadas del art. 5 y el anexo I, sección B, de la Directiva, el Tribunal de Justicia ha apreciado su trasgresión en diecinueve aglomeraciones. En este caso, el Estado no adoptó las medidas que permitieran asegurar que las aguas residuales urbanas que entrasen a los sistemas colectores fueran objeto, antes de ser vertidas en zonas sensibles o en las zonas de captación de estas, de un tratamiento más riguroso que un tratamiento secundario o un proceso equivalente. En último lugar, el juzgador ha apreciado el incumplimiento del art. 15 -en relación con el anexo I, sección D- en cuarenta y nueve de las aglomeraciones. En ellas, el Estado no controló los vertidos de las aguas residuales para verificar el cumplimiento de los requisitos del anexo I, sección B de la Directiva 91/271, con arreglo a los procedimientos de control previstos en la sección D de ese mismo anexo.

Destacamos los siguientes extractos:

“Sobre la fecha en que debe apreciarse el incumplimiento

23. Según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro de que se trate tal como esta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado, sin que el Tribunal de Justicia pueda tomar en consideración los cambios ocurridos posteriormente [[sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Suecia \(Instalaciones de tratamiento de aguas residuales\), C-22/20, EU:C:2021:669](#), apartado 58 y jurisprudencia citada]

24. En el presente asunto, el plazo de dos meses fijado en el dictamen motivado expiró el 13 de abril de 2020. Por tanto, la existencia de un incumplimiento, por parte del Reino de España, de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/271 debe apreciarse en función de la situación de dicho Estado miembro tal como esta se presentaba en esa fecha.

25. Habida cuenta de la jurisprudencia citada en el apartado 23 de la presente sentencia, no puede tomarse en consideración el eventual cumplimiento de tales obligaciones por parte del citado Estado miembro después de esa fecha.

Primera imputación, basada en el incumplimiento del artículo 3 de la Directiva 91/271

45. Es preciso recordar que el artículo 3, apartado 1, párrafos primero y segundo, de la Directiva 91/271 obliga a los Estados miembros a velar porque todas las aglomeraciones dispongan de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas a más tardar en determinadas fechas fijadas en dichos párrafos. Por su parte, el artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, de la citada Directiva dispone que, cuando no se justifique la instalación de un sistema colector, bien por no suponer ventaja alguna para el medio ambiente, bien porque su instalación implique un coste excesivo, se utilizarán sistemas individuales de recogida de las aguas residuales urbanas u otros sistemas adecuados que consigan un nivel igual de protección medioambiental.

46. Para empezar, del tenor y de la estructura del artículo 3, apartado 1, de la referida Directiva se desprende que esta disposición impone a los Estados miembros una obligación de resultado precisa, clara e inequívoca, consistente en garantizar que toda aglomeración a la que se aplique disponga de un sistema colector capaz de recoger todas las aguas residuales urbanas que genere [[sentencia de 7 de diciembre de 2023, Comisión/Hungría \(Recogida de las aguas residuales urbanas\), C-587/22](#), EU:C:2023:963, apartado 24 y jurisprudencia citada].

47. A continuación, la Directiva 91/271 permite, en su artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, recurrir a sistemas individuales de recogida de las aguas residuales urbanas únicamente como excepción a esta obligación [[sentencia de 7 de diciembre de 2023, Comisión/Hungría \(Recogida de las aguas residuales urbanas\), C-587/22](#), EU:C:2023:963, apartado 25 y jurisprudencia citada].

48. Por último, de la citada disposición se desprende que el recurso a tales sistemas individuales, en una aglomeración determinada, sólo es posible si se reúnen dos requisitos acumulativos. Por una parte, el Estado miembro de que se trate debe demostrar que no está justificado instalar un sistema colector en esa aglomeración por razones medioambientales o económicas. Por otra parte, en el supuesto de que dicho requisito previo se cumpla, le incumbe, además, demostrar que los sistemas individuales de recogida de las aguas residuales urbanas o los otros sistemas adecuados utilizados en lugar de este sistema colector consiguen un nivel de protección medioambiental igual a la de este sistema [[sentencia de 7 de diciembre de 2023, Comisión/Hungría \(Recogida de las aguas residuales urbanas\), C-587/22](#), EU:C:2023:963, apartado 26 y jurisprudencia citada].

49. En el presente asunto, debe señalarse que la primera imputación se refiere a las trece aglomeraciones mencionadas en el apartado 1, primer guion, de la presente sentencia y que esta imputación, así circunscrita solo es impugnada por el Reino de España en relación con nueve de ellas.

50. Sin embargo, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a este órgano jurisdiccional declarar si el incumplimiento imputado existe o no, aunque el Estado demandado no niegue el incumplimiento ([sentencia de 14 de septiembre de 2017, Comisión/Grecia, C-320/15](#), EU:C:2017:678, apartado 21 y jurisprudencia citada).

51. En cuanto a las cuatro aglomeraciones respecto de las cuales no se impugna la primera imputación, esto es, las de Candelaria-Punta Larga, La Esperanza-La Laguna Sur-Santa Cruz-Valles (La Laguna, El Rosario, Santa Cruz), Valle de la Orotava y Medio-Andarax, el Reino de España ha reconocido que, aun teniendo en cuenta una modificación del e-h, en el caso de dos de ellas, estas aglomeraciones no estaban debidamente equipadas, en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, es decir, el 13 de abril de 2020, con un sistema colector de las aguas residuales urbanas y se ha limitado a exponer la situación específica de cada una de dichas aglomeraciones con posterioridad a esa fecha y, en su caso, a describir el estado de ejecución de la Directiva 91/271 en ellas.

52. Pues bien, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 23 de la presente sentencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado. Por tanto, los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia.

54. En cuanto a las nueve aglomeraciones respecto de las cuales se impugna la primera imputación, basada en el incumplimiento del artículo 3 de la Directiva 91/271, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia relativa a la carga de la prueba en el procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado. Es ella quien debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia del incumplimiento, sin que pueda basarse en presunciones [sentencia de 5 de marzo de 2020, Comisión/Chipre (Recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas), C-248/19, EU:C:2020:171, apartado 20 y jurisprudencia citada]. Solo cuando la Comisión haya aportado suficientes datos que pongan de relieve determinados hechos referidos al territorio del Estado miembro demandado, incumbirá a este rebatir de manera fundamentada y pormenorizada los datos presentados y las consecuencias que de ellos se derivan [sentencia de 5 de marzo de 2020, Comisión/Chipre (Recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas), C-248/19, EU:C:2020:171, apartado 21 y jurisprudencia citada, y de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 143].

55. No obstante, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, los Estados miembros están obligados a facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión, que consiste, en particular, según el artículo 17 TUE, apartado 1, en velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado FUE, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de este. Concretamente, es preciso tener en cuenta el hecho de que, por lo que se refiere a la comprobación de la correcta aplicación en la práctica de las disposiciones nacionales destinadas a garantizar la ejecución efectiva de una directiva, la Comisión, que no dispone de facultades propias de investigación en la materia, depende en gran medida de los datos proporcionados por los eventuales denunciantes y por el Estado miembro afectado [sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Suecia (Instalaciones de tratamiento de aguas residuales), C-22/20, EU:C:2021:669, apartado 144 y jurisprudencia citada].

56. En el presente asunto, los datos de carga contaminante generada por cada aglomeración, expresados en e-h, que la Comisión utiliza en su recurso proceden de las respuestas al dictamen motivado. No se discute que son coherentes con las del PHT de segundo ciclo 2015-2021. Pues bien, la modificación de los datos de carga presentada por el Reino de España en su escrito de contestación en relación con las nueve aglomeraciones respecto de

las cuales dicho Estado miembro impugna la primera imputación tiene como consecuencia una reducción significativa de la carga contaminante generada en casi todas estas aglomeraciones, un aumento del porcentaje de la recogida en sistemas colectores y una disminución del porcentaje de la carga recogida en sistemas individuales, aumentando, en definitiva, el número de aglomeraciones que se ajustan, según el citado Estado miembro, al artículo 3 de la Directiva 91/271.

57. A este respecto, en lo que atañe, en primer lugar, a las explicaciones generales facilitadas por el Reino de España en relación con el cálculo actualizado de la carga contaminante generada por las aglomeraciones de que se trata, es preciso destacar que tanto el examen de la aplicabilidad de los artículos 3 a 5 y 15 de la Directiva 91/271 como el de la conformidad con dichos artículos se basan en los valores de la carga contaminante generada por cada aglomeración, expresados en e-h.

58. Con arreglo al artículo 2, punto 6, de dicha Directiva, el e-h se define como «la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de 5 días (DBO 5) de 60 g de oxígeno por día».

59. La única indicación que figura en la citada Directiva en relación con la manera de calcular esta carga se encuentra en el artículo 4, apartado 4, de esta, a tenor del cual «la carga expresada en e-h se calculará a partir del máximo registrado de la carga semanal media que entre en una instalación de tratamiento durante el año, sin tener en cuenta situaciones excepcionales como, por ejemplo, las producidas por una lluvia intensa».

60. Pues bien, el cumplimiento de la obligación de someter la totalidad de los vertidos a un tratamiento secundario o a un proceso equivalente, establecida en el artículo 4 de la Directiva 91/271, presupone, en virtud de la jurisprudencia el Tribunal de Justicia, que también se respete el artículo 3 de dicha Directiva y que todas las aguas residuales urbanas generadas por la aglomeración de que se trate sean recogidas por sistemas colectores [véanse, en este sentido, las [sentencias de 6 de noviembre de 2014, Comisión/Bélgica, C-395/13](#), EU:C:2014:2347, apartados 40 y 41 y de 7 de diciembre de 2023, Comisión/Hungría (Recogida de las aguas residuales urbanas), C-587/22, EU:C:2023:963, apartados 33 y 34 y jurisprudencia citada]. Las partes, en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Justicia, han admitido esta relación.

61. Por tanto, en virtud del artículo 4, apartado 4, de la citada Directiva, la carga expresada en e-h debe calcularse a partir del máximo registrado de la carga semanal media que entre en una instalación de tratamiento durante el año, sin tener en cuenta situaciones excepcionales, siempre que se recojan en dicha instalación todas las aguas residuales urbanas de la aglomeración de que se trate.

64. Además, el Reino de España explica, en el apartado 19 de su dúplica, que el examen de los datos Q2020 permitió, en particular, detectar reducciones de la carga contaminante significativas y persistentes relacionadas, sobre todo, con la pandemia de COVID-19. Pues bien, tal pandemia supone precisamente una situación «excepcional», en el sentido del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 91/271, que, por tanto, no puede tenerse en cuenta para calcular el e-h. En cuanto a las alegaciones del Reino de España, contenidas en su respuesta a las preguntas del Tribunal de Justicia, según las cuales, desde que se produjo esta pandemia, en los grandes sistemas colectores de las aguas residuales urbanas se ha observado una reducción sostenida del caudal de aguas residuales urbanas generadas y de la carga

orgánica asociada a ellas, debe señalarse que, aun en el supuesto de que resultaran probadas, no son pertinentes para apreciar la existencia del incumplimiento alegado en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, a saber, el 13 de abril de 2020, en cada una de las aglomeraciones de que se trata.

71. En sus respuestas al dictamen motivado, las autoridades españolas solicitaron a la Comisión, sobre todo en relación con estas aglomeraciones, que considerase que la existencia de sistemas individuales, habituales en Canarias, no supone un incumplimiento del artículo 3 de la Directiva 91/271.

72. Dado que el Reino de España no formula alegaciones específicas ante el Tribunal de Justicia para justificar que, en lo que atañe a dichas aglomeraciones, se cumplieran los dos requisitos acumulativos establecidos en el artículo 3, apartado 1, párrafo tercero de la Directiva 91/271, mencionados en el apartado 48 de la presente sentencia, debe declararse que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, no se cumplía el citado artículo 3, apartado 1.

Segunda imputación, basada en el incumplimiento del artículo 4, apartados 1 y 3, de la Directiva 91/271

76. En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual, si un Estado miembro puede presentar una muestra que cumpla los requisitos del anexo I, sección B, de la Directiva 91/271, deben considerarse cumplidas las obligaciones resultantes del artículo 4 de esta, la Comisión precisa que, no obstante, esa muestra debe ser representativa y que el Tribunal de Justicia ha estimado, por ejemplo, que, en el caso de aglomeraciones en zonas costeras con una fuerte afluencia turística en verano, no puede considerarse que las muestras obtenidas fueran del periodo estival -en el que la carga es más elevada- satisfagan las exigencias de dicha Directiva. A este respecto, la Comisión cita el apartado 48 de la [sentencia de 25 de julio de 2018, Comisión/España \(C-205/17, EU:C:2018:606\)](#).

86. Según el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 91/271, los Estados miembros deben velar por que las aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores sean objeto, antes de verterse, de un tratamiento secundario o de un proceso equivalente, a más tardar el 31 de diciembre de 2000, cuando procedan de aglomeraciones que representen más de 15.000 e-h y, a más tardar el 31 de diciembre de 2005, cuando procedan de aglomeraciones que representen entre 2.000 y 10.000 e-h y sean vertidas en aguas dulces y estuarios. Por lo demás, en virtud del artículo 4, apartado 3, de la mencionada Directiva, dicho tratamiento secundario o proceso equivalente debe realizarse en instalaciones de tratamiento cuyos vertidos cumplan los requisitos que se recogen en el anexo I, sección B, de la misma Directiva. En particular, del anexo I, sección B, apartado 2, de esta Directiva se desprende que los vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas deben cumplir los requisitos que figuran en el cuadro 1 de este.

87. El Tribunal de Justicia ha declarado que los artículos 4 y 5 de la Directiva 91/271 deben considerarse incumplidos cuando no se respeta la obligación de garantizar previamente que toda aglomeración a la que se refiera el artículo 3 disponga de un sistema colector capaz de recoger todas las aguas residuales urbanas que esta aglomeración genere [véase, en este sentido, la sentencia de 7 de diciembre de 2023, Comisión/Hungría (Recogida de las aguas residuales urbanas), C-587/22, EU:C:2023:963, apartados 33 y 47 a 51 y jurisprudencia citada].

94. En efecto, según la jurisprudencia, la falta de recogida de las aguas residuales urbanas implica, como consecuencia, la falta de tratamiento secundario o equivalente de tales aguas [sentencia de 5 de marzo de 2020, Comisión/Chipre (Recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas), C-248/19, EU:C:2020:171, apartado 31 y jurisprudencia citada].

101. Por consiguiente, en lo que a las aglomeraciones de Almodóvar del Campo, Consuegra y Estepa se refiere, de los autos se desprende que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, las instalaciones existentes en esas aglomeraciones no trataban las aguas residuales urbanas de manera conforme con el artículo 4 de la Directiva 91/271 y que las mejoras de que se trata solo fueron efectivas después de esa fecha. Además, el Reino de España sólo ha aportado muestras tomadas de las instalaciones de tratamiento que llevan a cabo un tratamiento secundario o un proceso equivalente de las aguas residuales urbanas de dichas aglomeraciones, según el caso, correspondientes a los años 2021, 2022 o 2023, es decir, después de dicha fecha.

103. En quinto término, en cuanto a la aglomeración de Venta de Baños, cuyo e-h consta que es de 18.000, de reiterada jurisprudencia se desprende que, si un Estado miembro puede presentar una muestra que cumpla los requisitos del anexo I, sección B, de la Directiva 91/271, deben considerarse cumplidas las obligaciones que resultan del artículo 4 de dicha Directiva, ya que ese artículo, a diferencia de lo previsto en el anexo I, sección D, de la citada Directiva, no exige que se lleven a cabo recogidas de muestras durante un año entero [sentencias de [28 de enero de 2016, Comisión/Portugal, C-398/14](#), EU:C:2016:61, apartados 37 a 39, y de 4 de octubre de 2024, Comisión/Francia (Vertido de aguas residuales urbanas), C-268/23, EU:C:2024:864, apartado 46].

105. A este respecto, debe estimarse la alegación de la Comisión de que una conformidad puntual no puede considerarse representativa, ya que no está fundamentada. Es cierto que la Comisión se ha referido de manera general a la jurisprudencia derivada de la sentencia de 25 de julio de 2018, Comisión/España (C-205/17, EU:C:2018:606), mencionada en el apartado 76 de la presente sentencia. Sin embargo, es preciso dejar constancia de que la Comisión no ha explicado específicamente en qué medida esta jurisprudencia se aplica a la aglomeración de Venta de Baños, de la que hay que señalar que no se trata de una ciudad costera y de la que no se ha alegado que sufra una fuerte afluencia turística estival. En cualquier caso, debe señalarse que los resultados correspondientes al periodo estival (del mes de junio al mes de agosto) en el caso de esa aglomeración se ajustan a lo exigido en el anexo I, sección B, de la Directiva 91/271 y que los resultados que no son conformes con dichas exigencias son, en particular, los de octubre de 2019 y febrero y marzo de 2020, como ha señalado la propia Comisión.

Tercera imputación, basada en el incumplimiento del artículo 5 y del anexo I, sección B, de la Directiva 91/271

111. En virtud del artículo 5, apartados 2 y 3, de la Directiva 91/271, los Estados miembros debían velar por que las aguas residuales urbanas que entraran en los sistemas colectores fueran objeto, antes de ser vertidas en zonas sensibles, de un tratamiento más riguroso que el descrito en el artículo 4 de dicha Directiva, a más tardar el 31 de diciembre de 1998, siempre que se tratara de vertidos procedentes de aglomeraciones que representasen más de 10.000 e-h, y porque los vertidos en cuestión cumplieran los requisitos pertinentes del anexo I, sección B, de dicha Directiva. Del citado anexo I, sección B, apartados 2 y 3, se desprende que esos vertidos, sujetos a tratamiento según lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva

91/271, deben cumplir los requisitos que figuran en el cuadro 1 de dicho anexo I y que los vertidos realizados en zonas sensibles propensas a eutrofización, tal como se identifican en el anexo II, sección A, letra a), de la referida Directiva, deben cumplir, además, los requisitos que figuran en el cuadro 2 de ese mismo anexo I.

121. A este respecto, ha de considerarse que estos análisis son pertinentes porque son anteriores a la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado. Pues bien, el Tribunal de Justicia ha considerado aplicable a la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 5 de la Directiva 91/271 la jurisprudencia mencionada en el apartado 103 de la presente sentencia, según la cual basta a tal efecto con una muestra que cumpla los requisitos del anexo I, sección B, de la referida Directiva, debido a que el artículo 5 de dicha Directiva no se remite, como tampoco el artículo 4 de esta, a las disposiciones del anexo I, sección D, de esa misma Directiva [véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2024, Comisión/Francia (Vertido de aguas residuales urbanas), C-268/23, EU:C:2024:864, apartado 46 y jurisprudencia citada].

125. Procede señalar que el propio Reino de España ha definido, a efectos de la aplicación de la Directiva 91/271, la aglomeración de Almodóvar del Campo como una aglomeración cuyo e-h es de 12. 508. Su alegación también se ve contradicha por la construcción, tras la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, de una nueva EDAR que efectúa, únicamente para las aguas de la aglomeración de Almodóvar del Campo, un tratamiento como el exigido en el artículo 5 de dicha Directiva y por el hecho de que esta instalación haya sido dotada de una capacidad incluso superior, de 13.440 e-h.

127. Además, de los apartados 98 y 101 de la presente sentencia se desprende que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, dicha aglomeración no cumplía el artículo 4 de la referida Directiva. Esta apreciación conlleva también la apreciación de incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva 91/271. Por último, las muestras enviadas tras la fase de ensayo de la nueva instalación de tratamiento de la citada aglomeración son posteriores a esa fecha y, por tanto, no pueden aceptarse.

Cuarta imputación, basada en el incumplimiento del artículo 15 de la Directiva 91/271, en relación con el anexo I, sección D, de dicha Directiva

138. El artículo 15, apartado 1, primer guion, de la Directiva 91/271, en relación con el anexo I, secciones B y D, de dicha Directiva, impone una obligación continua, cuyo objetivo es garantizar que los vertidos cumplan de manera regular los requisitos de calidad exigidos desde la puesta en funcionamiento de una instalación de tratamiento [sentencia de 4 de octubre de 2024, Comisión/Francia (Vertido de aguas residuales urbanas), C-268/23, EU:C:2024:864, apartado 62 y jurisprudencia citada].

139. A este respecto, es preciso distinguir las obligaciones de resultado que incumben a los Estados miembros con arreglo a los artículos 4 y 5 de la Directiva 91/271, dirigidas a verificar la conformidad de los vertidos de las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales urbanas con lo dispuesto en el anexo I, sección B, de dicha Directiva, de la obligación continua a la que están sometidos con arreglo al artículo 15 de la mencionada Directiva [[sentencias de 10 de marzo de 2016, Comisión/España, C-38/15](#), EU:C:2016:156, apartado 25 y jurisprudencia citada, y de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Suecia (Instalaciones de tratamiento de aguas residuales), C-22/20, EU:C:2021:669, apartado 50].

140. De ello se deduce que el artículo 15 de la Directiva 91/271 tiene un alcance autónomo y un objetivo distinto respecto de los artículos 4 y 5 de esta. Por consiguiente, el eventual incumplimiento de las obligaciones de control que se derivan de ese artículo 15 no implica automáticamente el incumplimiento de los requisitos establecidos en los referidos artículos 4 y 5 [sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Suecia (Instalaciones de tratamiento de aguas residuales), C-22/20, EU:C:2021:669, apartado 51].

141. No obstante, de la jurisprudencia se desprende que, si en una aglomeración no se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 4, o, en su caso, en el artículo 5 de la Directiva 91/271, tampoco cabe considerar que se cumpla el artículo 15 de esta Directiva [véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2024, Comisión/Francia (Vertido de aguas residuales urbanas), C-268/23, EU:C:2024:864, apartado 63].

145. En tercer lugar, en cuanto a la aglomeración de Venta de Baños, respecto de la cual el Reino de España tampoco rebate la cuarta imputación, de los apartados 103, 104 y 120 a 123 de la presente sentencia se desprende que la Comisión incurre en error al alegar en su recurso que no se cumplen los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5 de la Directiva 91/271 en esa aglomeración y que, por consiguiente, tampoco cabe considerar que se cumplan los previstos en el artículo 15 de dicha Directiva. No obstante, la Comisión también estima acertadamente que las muestras presentadas en las respuestas al dictamen motivado, relativas al periodo comprendido entre el 15 de septiembre de 2019 y el 7 de abril de 2020, no cumplen lo dispuesto en el anexo I, sección D, apartado 4, letra a) de la citada Directiva, ya que se supera el número admitido de muestras que no se ajustan a los requisitos que figuran en el cuadro 1 de dicho anexo I, a saber, dos.

156. Por lo que respecta, en cuarto término, a las aglomeraciones de Montijo-Puebla de la Calzada y Cáceres, la Comisión considera que ha demostrado, en el marco de la tercera imputación, que no se cumplía en ellas el artículo 5 de la Directiva 91/271, de modo que, en virtud de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tampoco puede considerarse que se cumpla el artículo 15 de dicha Directiva en las citadas aglomeraciones. Además, las autoridades españolas presentaron, según la Comisión, muestras relativas a los parámetros que figuran en el cuadro 2 del anexo I de la referida Directiva cuya media anual no cumple los valores correspondientes a cada uno de esos parámetros, contraviniendo con ello el citado anexo I, sección D, apartado 4) letra c).

157. A este respecto, en los apartados 115, 116, 119 y 128 de la presente sentencia se desprende que no se cumple el artículo 5 de la Directiva 91/271 en dichas aglomeraciones, en la medida en que, por una parte, en el caso de las aglomeraciones de Montijo-Puebla de la Calzada, los boletines analíticos presentados eran posteriores a la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado y, por otra parte, en la instalación de El Marco no se trataba toda la carga generada por la aglomeración de Cáceres. Por consiguiente, en virtud de la jurisprudencia citada en el apartado 141 de la presente sentencia, procede estimar la cuarta imputación en lo que respecta a las aglomeraciones de Montijo-Puebla de la Calzada y Cáceres.”

Comentario del autor:

La sentencia analizada no supone un pronunciamiento pionero, destaca por el hecho de recopilar de forma exhaustiva y sistemática la abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de la Directiva 91/271. Y es que, la enorme casuística acaecida a lo largo

de los años ha permitido al juzgador perfilar el ámbito de aplicación de la norma, clarificando en qué supuestos los Estados miembro incumplen las obligaciones a su cargo. Ahora el tribunal emplea estas premisas con el fin de dilucidar una eventual infracción cometida por el Reino de España.

En este sentido, parte de postulados sobradamente asentados, como el hecho de que un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación en la que se encuentra un Estado miembro en el momento al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado. Desde el punto de vista de la carga de la prueba, recuerda que corresponde a la Comisión demostrar la existencia de una infracción, sin que pueda servirse a tal efecto de meras presunciones.

No obstante, si hay un elemento a resaltar este es el modo en que el tribunal compendia los vínculos existentes entre las distintas obligaciones previstas en los arts. 3 a 5 y 15 de la Directiva 91/271. Así, en el caso de que se infrinja el deber previsto por el artículo 3, según el cual, toda aglomeración debe contar con un sistema colector capaz de recoger las aguas residuales que genere, se entenderán igualmente vulnerados los artículos 4 y 5 de la Directiva. Por otra parte, el juzgador reitera que la obligación continua -de comprobación de los requisitos de calidad- prevista por el art. 15, tiene un alcance autónomo respecto de las obligaciones de resultado a las que hacen referencia los propios artículos 4 y 5. Sin embargo, ello no impide que las aglomeraciones que incumplan los requisitos previstos en ambos preceptos tampoco se ajustarán al contenido del art. 15.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal de Justicia, de 18 de diciembre de 2025, asunto C-433/23](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de febrero de 2026

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Sala Quinta\), de 15 de enero de 2026: solicitantes anónimos o que utilizan seudónimos en el acceso a la información medioambiental. Interpretación de la Directiva 2003/4/CE a la luz del Convenio de Aarhus](#)

Autora: M^a del Carmen de Guerrero Manso, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza. Grupo de investigación ADESTER (S22_23R)

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta), asunto C-129/24, ECLI:EU:C:2026:5

Palabras clave: Medio ambiente. Acceso a la información ambiental. Convenio de Aarhus. Solicitantes anónimos. Seudónimo. Derecho de acceso.

Resumen:

El litigio tiene su origen en Irlanda, donde la empresa forestal pública *Coillte Cuideachta Gníomhaíochta Ainmnithe* (en adelante, Coillte), recibió entre marzo y junio de 2022 ciento treinta solicitudes de acceso a información medioambiental. Noventa y siete de las ellas, con un formato idéntico o casi idéntico, fueron presentadas por solicitantes anónimos o que utilizaban seudónimos generalmente inspirados en personajes de obras cinematográficas.

Ante esta circunstancia, Coillte consideró que dichas solicitudes en realidad no pretendían obtener información ambiental, sino que eran parte de una campaña para perturbar su funcionamiento. Así, pidió a los solicitantes que indicaran sus direcciones actuales y que utilizaran sus verdaderos nombres legales. Al no obtener respuesta, consideró inválidas estas solicitudes por no cumplir los requisitos formales previstos en la normativa nacional irlandesa de transposición de la Directiva 2003/4/CE, en particular la obligación de indicar el nombre y la dirección del solicitante.

Tras diversos recursos, el *Commissioner for Environmental Information* declaró injustificado el rechazo de las solicitudes, lo que dio lugar al planteamiento de una cuestión prejudicial por la *High Court* irlandesa. El órgano remitente preguntaba, en esencia, si los artículos 2, 3, 4 y 6 de la Directiva 2003/4/CE, interpretados a la luz del Convenio de Aarhus, permiten a los Estados miembros exigir la identificación real del solicitante como condición para el ejercicio del derecho de acceso a la información medioambiental.

El Tribunal de Justicia parte de una interpretación amplia del concepto de “solicitante”, entendida como “toda personas física o jurídica que solicite información medioambiental” (artículo 2.5 de la Directiva 2003/4/CE) y recuerda que la Directiva examinada a la luz del Convenio de Aarhus consagra un derecho de acceso que puede ejercerse **sin necesidad de invocar un interés determinado**. Subraya que ni el texto de la Directiva ni el del Convenio imponen la obligación de revelar la identidad real del solicitante ni su dirección, y que el derecho de acceso se reconoce al “público” en sentido amplio.

No obstante, los Estados miembros pueden definir modalidades prácticas de acceso a la información ambiental, con la finalidad de asegurarse que las solicitudes recibidas son

efectivamente realizadas por personas físicas o jurídicas, requisitos que tienen como objetivo evitar un uso abusivo de la solicitud de información ambiental y promover una utilización adecuada de los limitados recursos de las autoridades públicas. En todo caso, si se establecen este tipo de modalidades prácticas, deberán cumplir el principio de equivalencia (sin ser menos favorables que las exigidas en Derecho interno) y el principio de efectividad (no podrán imposibilitar o hacer extremadamente difícil el ejercicio del derecho).

En este caso, el Tribunal considera que la normativa irlandesa es conforme con el principio de equivalencia y podría respetar el principio de efectividad. Todo ello independientemente de que al conocer la identidad o dirección física de los solicitantes la autoridad o terceros pudieran concluir cuál es el interés de los solicitantes en obtener la información pedida, ya que esta conclusión no afectaría al resultado de sus solicitudes.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia declara que la Directiva 2003/4 no exige la identificación de una persona física o jurídica mediante su nombre real o una dirección física actual, pero, siempre que se respeten los principios de equivalencia y de efectividad, no se opone a una normativa nacional que imponga tal identificación del solicitante.

Destacamos los siguientes extractos:

32 Ciertamente, de esta disposición se desprende que la validez de una «solicitud» dirigida a una autoridad pública para acceder a la información medioambiental que obra en poder de aquella o de otras entidades en nombre de aquella está supeditada a la exigencia de que tal solicitud sea presentada por un «solicitante», concepto este que engloba, como se ha recordado en el apartado 28 de la presente sentencia, a «toda persona física o jurídica que solicite información medioambiental». Sin embargo, dicha disposición no impone al solicitante de que se trate la obligación de facilitar su nombre real o su dirección física actual en el momento de la presentación de tal solicitud ni, en consecuencia, la obligación de los Estados miembros de exigir tales datos.

36 Por lo que respecta, más concretamente, al Convenio de Aarhus, procede señalar que, si bien el artículo 4 de dicho Convenio, que se reproduce, en esencia, en el artículo 3 de la Directiva 2003/4, obliga a las autoridades públicas a poner tal información medioambiental a disposición del «público», definido en el artículo 2, punto 4, de dicho Convenio como «una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas», de dicho artículo 4 tampoco se desprende que las personas físicas o jurídicas deban identificarse cuando presenten una solicitud de acceso a la información medioambiental.

37 Dicho esto, la Directiva 2003/4 no obliga a las autoridades públicas a poner la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre a disposición de una entidad que no sea una persona física o jurídica. La Directiva tampoco obliga a dichas autoridades, tras haber dado acceso a esa información a una persona física o jurídica, a dar de nuevo acceso a la misma información en un lapso de tiempo muy breve, a resultas de un gran número de solicitudes idénticas formuladas por esa persona física o jurídica. En efecto, solicitudes así podrían afectar la eficacia del acceso de otras personas físicas o jurídicas a la información medioambiental, habida cuenta de que las autoridades públicas no disponen de recursos ilimitados.

38 Por lo tanto, a falta de una disposición del Derecho de la Unión que defina con mayor precisión las modalidades prácticas de acceso a la información medioambiental, corresponde a los Estados miembros definir en sus respectivos ordenamientos jurídicos modalidades que permitan asegurarse de que las solicitudes de acceso a la información medioambiental son efectivamente realizadas por personas físicas y jurídicas y no constituyen solicitudes como las que se mencionan en el apartado 37 de la presente sentencia. No obstante, esas modalidades no pueden ser menos favorables que las que rigen situaciones similares de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (véase, en este sentido, la [sentencia de 6 de octubre de 2015, East Sussex County Council, C-71/14](#), EU:C:2015:656, apartado 52 y jurisprudencia citada).

40 Por lo que respecta al principio de equivalencia, cabe señalar que el Tribunal de Justicia no dispone de elementos que puedan poner en duda la conformidad de las normas nacionales irlandesas con dicho principio.

41 En cuanto al principio de efectividad, procede señalar que la comunicación del nombre real o la dirección física actual del solicitante de que se trate no puede impedir en la práctica ni dificultar excesivamente el ejercicio del derecho de acceso a la información medioambiental conferido por el ordenamiento jurídico de la Unión.

42 Siendo así, una normativa como la controvertida en el litigio principal puede exigir que cualquier «solicitante», en el sentido del artículo 2, punto 5, de la Directiva 2003/4, pueda ser identificado por la autoridad pública a la que se dirige una solicitud de acceso a la información medioambiental, mediante su nombre, su dirección y cualquier otro dato relevante.

43 La anterior conclusión no queda desvirtuada por las alegaciones de algunas partes según las cuales la citada identificación podría llevar a las autoridades públicas en cuestión o a terceros a especular, en su caso, a partir de la identidad o a partir de la dirección física de los solicitantes de que se trate, sobre el interés de estos en obtener acceso a determinada información medioambiental. En efecto, aun suponiendo que esos datos pudieran indirectamente llevar a dicha autoridad o a terceros a extraer conclusiones sobre el posible interés de los citados solicitantes, del apartado 31 de la presente sentenciase desprende que tal conclusión no afectaría al resultado de sus solicitudes.

44 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el concepto de «solicitante» en el sentido del artículo 2, punto 5, de la Directiva 2003/4, examinado a la luz del Convenio de Aarhus, debe interpretarse en el sentido de que no exige la identificación de una persona física o jurídica mediante su nombre real o una dirección física actual, pero no se opone a una normativa nacional que, respetando los principios de equivalencia y de efectividad, impone tal identificación del solicitante.

Comentario de la Autora:

De nuevo nos encontramos con una sentencia que analiza el alcance del derecho de acceso en materia ambiental, establecido en la Directiva 2003/4, la cual debe interpretarse a la luz del Convenio de Aarhus.

Considero que se trata de un asunto interesante, ya que el Tribunal de Justicia proporciona ese contrapunto de sentido común en el ejercicio de los derechos que, desde mi punto de vista, es esencial para lograr una adecuada protección del medioambiente.

En este caso el Tribunal se pronuncia sobre las modalidades prácticas establecidas por los Estados miembros para el ejercicio del derecho de acceso, y da las claves para evaluar si las mismas son conformes o no a lo establecido en el Derecho de la Unión. La clave está en la aplicación de los principios de equivalencia y efectividad. Si se cumplen ambos, el ordenamiento interno podrá establecer requisitos adicionales, como que los solicitantes proporcionen su nombre real y su dirección actual. Este tipo de exigencias, no establecidas en la Directiva, pueden ayudar a garantizar la adecuada utilización de los recursos públicos, ya que en caso contrario, amparados por el anonimato, podrían llevarse a cabo peticiones abusivas que impedirían el buen funcionamiento del derecho de acceso y limitarían su ejercicio para otros solicitantes.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 15 de enero de 2026, asunto C-129/24](#)

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de enero de 2026

Sentencia del TEDH de 11 de noviembre 2025: Asunto Peter Fliegenschnee y otros c. Austria

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Palabras clave: Derechos Humanos. Derecho a la vida. Derecho a la salud. Derecho a la inviolabilidad del domicilio. Derecho Ambiental. Propiedad privada.

Resumen:

En la sentencia de autos, el TEDH resuelve la controversia relativa a la petición formulada por tres personas y una organización medioambiental ante el Ministro Federal de Asuntos Digitales y Económicos de Austria para que dictara una ordenanza que prohibiera la venta de combustibles fósiles, al sostener que la quema de dichos combustibles es la principal causa del cambio climático. A estos efectos, alegan impactos en la vida, la salud y la economía; este último extremo reviste especial interés jurídico, pues se solicita la protección del derecho de propiedad de una agricultora afectada por una serie de sequías que —según aduce— serían consecuencia del cambio climático.

Los solicitantes invocan, entre otras, vulneraciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículos 2 y 8), del Acuerdo de París y de la normativa europea sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

El Tribunal reconoce que los Estados tienen obligaciones positivas de protección frente a riesgos medioambientales graves, pero que gozan de un amplio margen de apreciación en la elección de las medidas para cumplir sus compromisos climáticos. A estos efectos, razona que no existe un derecho individual a exigir una medida por parte de una autoridad específica, salvo que el ordenamiento jurídico nacional o europeo lo reconozca expresamente. En el mismo sentido, enfatiza la subsidiariedad y la necesidad de que los Estados actúen en tiempo y forma, pero sin imponerles la adopción de medidas específicas, dejando a los poderes públicos la responsabilidad de diseñar las políticas medioambientales.

Una de las innovaciones jurídicas de la demanda consiste en que, por primera vez, se solicita protección del derecho de propiedad (artículo 1 del Protocolo n.º 1) por verse afectado por el cambio climático. Sin embargo, el Tribunal determina, sin entrar a analizar el fondo de la cuestión, que la parte solicitante no ha demostrado una afectación concreta, directa y suficientemente grave, extremo que no se acreditó en este caso.

En suma, la sentencia evidencia la dificultad de los tribunales para intervenir en decisiones políticas de gran alcance, como la transición energética, que requieren medidas legislativas y regulatorias complejas y afectan a intereses económicos y sociales diversos.

Por todo lo anterior, el TEDH declara inadmisibile la demanda, al considerar que no se acredita la condición de víctima ni el derecho a una medida concreta, y que Austria no ha

sobrepasado su margen de apreciación en la protección medioambiental frente al derecho de propiedad.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) 30. Turning to the present case, the Court observes that the applicants’ complaints under Articles 2 and 8 of the Convention were directed against the Federal Minister’s refusal, confirmed by the Austrian courts (see paragraphs 6 and 8 above), to order a measure they had requested under section 69 of the Trade Act (see paragraphs 4, 5, 10 and 23 in fine above), and rested on the assumption that they had an individual right to the issuance of an ordinance under the Trade Act (see paragraph 4 in fine above). The Court reiterates the need for a serious, genuine and sufficiently ascertainable threat to life for the applicability of Article 2 (see paragraph 26 above) and the especially high threshold for fulfilling the victim status criteria in cases involving harm or risk of harm resulting from alleged failures by the State to combat climate change (see Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others, cited above, § 488). It is questionable whether the alleged shortcomings by the respondent State in its measures to combat the adverse effects and threats of climate change on human health had such life-threatening consequences for the applicants such as to trigger the applicability of Article 2 of the Convention (compare *ibid.*, § 536). The Court therefore considers it appropriate to examine the applicants’ complaints under Article 8 of the Convention alone (*ibid.*, § 537)”.

“(…) The Court thus does not consider that the first, second and third applicants have shown that they satisfy the victim-status criteria set out above (see the case-law cited in paragraph 25 above), and consequently concludes that they cannot claim to be victims within the meaning of Article 34 of the Convention as regards risks allegedly arising from the effects of climate change. Accordingly, their complaints under Article 8 of the Convention must be declared inadmissible pursuant to Article 35 §§ 3(a) and 4 of the Convention for being incompatible *ratione personae* with the provisions of the Convention. 32. As concerns the fourth applicant, the Court observes that it is not only an association incorporated under Austrian law but also one that is recognised as an environmental organisation under section 19(6) of the EIAA (see paragraphs 12-13 above). The Court is satisfied that, in principle, this recognition under Austrian domestic law is sufficient to show that the fourth applicant is lawfully established within that jurisdiction and has standing to act there, and that it pursues a dedicated purpose, based on its statutes, for the protection of the environment (see the requirement in section 19(6)(1) of the EIAA, paragraph 12 above). Whether the fourth applicant also, as required under the Court’s case-law (see paragraph 25 above), has a dedicated purpose in the defence of human rights in the context of the protection of the environment and whether it can be regarded as representative to act on behalf of members or other affected individuals within the jurisdiction who are subject to specific threats or adverse effects of climate change on their lives, health or well-being as protected under the Convention is, however, unclear as no detailed information on its membership nor its statutes have been submitted to the Court. In any event, the Court does not consider it necessary to decide whether the fourth applicant enjoys *locus standi* to bring the complaints at issue as they are inadmissible for the following reasons.

“(…) 35. In view of the foregoing, the Court concludes that the fourth applicant’s complaints under this head are manifestly ill-founded and must thus be rejected pursuant to Article 35 §§ 3 (a) and 4 of the Convention”.

“(…) 36. The third applicant complained that her economic existence as a farmer, and consequently her right to protection of her property under Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention, had been endangered because of droughts caused by climate change. She argued that droughts would lead to an increase in crop shortfalls and a decrease in her agricultural productivity.

37. The Court notes that it has so far not applied Article 1 of Protocol No. 1 in the context of climate change and that its applicability does not follow from the current case-law. Even if Article 1 of Protocol No. 1 were applicable in the context of climate change, the third applicant’s complaint under Article 1 of Protocol No. 1 would suffer from the same defect as her complaints under Article 8 of the Convention. Despite the Court’s established case-law to the effect that, in order to be able to lodge an application under Article 34 of the Convention, an individual must be able to show that he or she was directly or indirectly affected by the alleged violation, or that he or she runs the risk of being directly affected by producing reasonable and convincing evidence of the likelihood that a violation affecting him or her personally will occur (see *The J. Paul Getty Trust and Others v. Italy*, no. 35271/19, § 225, 2 May 2024; *Mittendorfer v. Austria* (dec.), no. 32467/22, § 28, 4 July 2023; and *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania* [GC], no. 47848/08, § 101, ECHR 2014), the third applicant has failed to discharge this burden. The Court further reiterates that, in the particular context of climate change, an especially high threshold has to be met to fulfil the criteria for victim status under Articles 2 and 8 of the Convention (see *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others*, cited above, § 488).

38. Accordingly, this complaint must be declared inadmissible pursuant to Article 35 §§ 3 (a) and 4 of the Convention.

For these reasons, the Court, unanimously,

Declares the application inadmissible”.

Comentario de la Autora:

El pronunciamiento analizado, tomando como referencia la sentencia *KlimaSeniorinnen*, refuerza que las solicitudes de protección ante el TEDH no pueden basarse en planteamientos climáticos generales. Para que las peticiones sean admisibles, los demandantes deben acreditar de manera suficiente e individualizada cómo les afectan los impactos del cambio climático, aportando pruebas que respalden la vulnerabilidad específica alegada.

Añade que la legitimación activa de las asociaciones ambientales no es automática, pues la entidad debe tener como propósito la defensa de los derechos humanos en el ámbito ambiental y, fundamentalmente, actuar en nombre de personas identificables o grupos que estén expuestos a amenazas concretas para su vida, salud o bienestar.

El TEDH reitera que la aplicación del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos otorga a los Estados un amplio margen de apreciación para elegir los medios con los que pretenden alcanzar sus objetivos climáticos. Por tanto, la aplicación del Convenio no implica el reconocimiento de un derecho a obtener una medida de mitigación específica ni a exigirla mediante una ley sectorial concreta. En otras palabras, el artículo 8 no garantiza que

un órgano estatal deba adoptar una medida particular, especialmente si dicha medida excede la competencia de la autoridad a la que se dirige la solicitud.

Finalmente, el caso pone de manifiesto, aunque sin resolver el fondo, la tensión existente entre el potencial y la dificultad de articular reclamaciones climáticas desde la perspectiva patrimonial. La alegación de afectación del derecho de propiedad por impactos como sequías y pérdidas de cosecha exige una carga probatoria elevada, que no puede sustentarse en afirmaciones genéricas sobre el riesgo, sino que debe concretarse en evidencia específica y convincente, conexas con el perjuicio alegado.

Enlace web: [Sentencia del TEDH de 11 de noviembre de 2025](#)

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de enero de 2026

Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de noviembre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy)

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

Fuente: Roj: STS 5100/2025 - ECLI:ES:TS: 2025:5100

Palabras clave: Planificación hidrológica. Caudales ecológicos. Caudales generadores. Tasa de cambio. Parque Natural de La Albufera. Objetivos medioambientales. Zonas protegidas trucheras. Registro de Zonas Protegidas. Explotación minera.

Resumen:

El Alto Tribunal examina en este caso el recurso contencioso-administrativo interpuesto por «ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA», contra la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, aprobados por el [Real Decreto 35/2023, de 24 de enero](#).

El recurso se ciñe a los planes de las cuencas del Tajo, Guadalquivir y Júcar, si bien la recurrente solicita la nulidad de varias de sus determinaciones e, incluso, las objeciones que formula lo son más que por el contenido de los Planes, por sus omisiones.

Por lo que se refiere al Plan del Guadalquivir, la recurrente alega que al determinar los caudales ecológicos se han omitido todos los elementos que legalmente deben fijarse para concretar el caudal procedente. En concreto, se reprocha que no se han establecido los caudales generadores y la tasa de cambio. Especial relevancia tiene, a juicio de la recurrente, la exención de objetivos ambientales en el Proyecto Minero "Las Cruces".

En relación con el Plan del Júcar, el reproche que se aduce, también por omisión, se refiere a la ausencia de determinación de los caudales ecológicos para toda la cuenca; no se determinan los caudales de crecida y, de manera especial, no se fijan objetivos ambientales para el Parque Natural de La Albufera, así como no incluir en las zonas protegidas las denominadas aguas trucheras de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha.

Respecto al Plan del Tajo, se reprocha la deficiente determinación de los caudales ecológicos.

Sobre estas premisas, la recurrente interesa la declaración de nulidad de los Anejos 5 del PH de las cuencas del Tajo y Júcar y el Anejo 4 del Guadalquivir, referidos todos ellos a la determinación de los caudales ecológicos en sus respectivas cuencas.

Con carácter previo y en la línea marcada por las diversas sentencias que han recaído al examinar estos PH desde múltiples motivos de recurso, el Tribunal examina el contenido y

la finalidad de RD impugnado, así como su propia jurisprudencia sobre la naturaleza de estos PH y el alcance de su revisión en vía jurisdiccional.

La cuestión controvertida se centra en determinar si el PH del Guadalquivir, al no establecer ni el caudal generador ni la tasa de cambio directamente en el Plan, sino relegándolo a estudios posteriores sobre su vigencia, es contrario a la normativa que rige la elaboración de estos planes; y si con relación a los PH del Tajo y del Júcar, las determinaciones de dichos componentes que se realizan en los respectivos planes son acordes a dichas exigencias normativas.

La Sala analiza el artículo 10 del Real Decreto impugnado que regula el régimen de dichos caudales y su componente mínimo, para llegar a la conclusión de que el PH del Guadalquivir no incluyó las determinaciones de la tasa de cambio ni los caudales generadores, si bien se imponía en la normativa del propio Plan la realización de estudios durante su vigencia y la adopción de medidas para su determinación una vez identificadas las masas de agua en las que tales componentes podían ser causa del mal estado.

El Tribunal pone de relieve la trascendencia de los caudales ecológicos, cuya garantía se confiere a los planes hidrológicos, tal y como se establece en los arts. 42 TRLA y 49 ter del RDPH, a los que se añade la Instrucción de Planificación Hidrológica –OIPH–, que impone las reglas para la elaboración de los planes con carácter imperativo para las cuencas intercomunitarias -art. 1- y en cuyo apartado 3.4 se establece la regulación que deberá contenerse en los planes respecto a los caudales ecológicos.

En cuanto a los caudales generadores, si bien la Sala considera que no están exentos de polémica por su propio contenido, lo cierto es que asimila el caudal generador con los caudales de crecida y aceptada esta asimilación, impone como componente obligatorio de los planes que, junto a los caudales máximos y mínimos, se controlen esos caudales límite mediante la fijación de un caudal que permita controlar las especies, las condiciones físico-químicas del agua y sedimentos y los hábitats.

Respecto de la tasa de cambio, el Tribunal entiende que se refiere a la velocidad máxima a la que se permite variar el caudal, tanto al aumentar como al disminuir, sin afectar a los elementos del cauce. “Uniando ambos conceptos, cabría pensar que el caudal de crecida haría referencia a los caudales que puede soportar el cauce sin alterar su morfología y la tasa al espacio temporal entre los caudales máximos o mínimos”.

Con esta base, la Sala considera que la determinación de los caudales ecológicos de la cuenca del Guadalquivir está incompleta. Entiende que su relevancia debe predicarse de todos los elementos que deben tomarse en consideración para su determinación y al no haberlo hecho, resulta incompleto. Tampoco acepta la promesa que incorpora el Plan de incluir dichos elementos a lo largo del sexenio de su vigencia, primero porque lo que exige la norma es que estén incorporados en el momento de su aprobación, y segundo porque nada se ha acreditado respecto a este extremo, y porque resulta incomprensible que si el Plan establece los caudales máximo y mínimo, no se hayan establecido los caudales generadores y la tasa de cambio, que resultan esenciales para el funcionamiento y determinación de aquellos. Asimismo, rechaza la pretendida dificultad que se aduce para la determinación de tales componentes.

En definitiva, se acoge este motivo de recurso que no lleva aparejada la nulidad del precepto concreto del Plan sino la imposición a la Administración de la obligación de que en el plazo

de ocho meses se incorporen al Plan del Guadalquivir los caudales generadores y la tasa de cambio.

En relación con la determinación de los caudales ecológicos en los Planes de las cuencas del Tajo y Júcar, la Sala da por reproducida su doctrina, sentada, entre otras, en la [sentencia de 6 de mayo de 2025](#), que fue comentada en esta publicación.

Razona la debilidad de los argumentos de la demanda sobre este motivo de recurso, que descarta, al tiempo que sostiene la legalidad y justificación de la implantación escalonada de caudales ecológicos, que respeta el horizonte 2027 para alcanzar los objetivos ambientales a los que se refiere el art. 4 de la Directiva Marco del Agua.

Respecto a la omisión de objetivos medioambientales en el PH del Júcar, en relación al humedal "La Albufera de Valencia", la parte recurrente reprocha al Plan que únicamente establece determinaciones para el lago central de la Albufera, que comprende unas 2.200 hectáreas, cuando el mencionado Parque Natural tiene una extensión total de más de 21.000 hectáreas, excluyendo del plan, entre otros, los terrenos inundables, para los que no se fijan objetivos ambientales. Se considera que esa omisión comporta una vulneración de la normativa en la elaboración de los planes que vicia de nulidad de pleno derecho al referido PH.

La Sala, una vez identificada la referencia a estos objetivos ambientales en el art. 5 del Plan, con remisión a su apéndice 11, y sin negar la relevancia que el Parque Natural tiene desde un punto de vista medioambiental; rechaza el motivo de recurso. Y lo hace al considerar que la finalidad de los planes hidrológicos no es, al menos de forma directa, conferir esa protección al Parque, es decir, “son las masas de aguas las que deben ser objeto de los PH y no los terrenos que integran un espacio natural”, que deben estar sujetos a una planificación integral.

Otro de los motivos de recurso es la omisión en el PH de la cuenca del Júcar de todas las zonas protegidas ubicadas en el ámbito territorial de la demarcación, en concreto, el reproche recae en las zonas protegidas trucheras que se determinan en el Plan de Gestión de la Trucha común de Castilla La Mancha. La recurrente cuestiona que en el Registro de Zonas Protegidas (RZP), que deben incluirse obligatoriamente en los PH, no se hayan incluido las zonas establecidas en el citado Plan autonómico.

La Sala acoge este motivo de recurso sobre la base del art. 17 de la Ley autonómica 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, el cual dispone que “la Consejería de Agricultura dará traslado de los Planes de Gestión a la Administración Hidráulica competente para su inclusión en los Planes Hidrológicos de las cuencas correspondientes, a efectos de determinar las características básicas de calidad exigibles en cada corriente o masa de agua y establecer, en su caso, la reserva para pesca de determinados tramos”.

Asimismo, entiende que en el Plan autonómico (apartado 2.3) se delimitan las "aguas trucheras"(Tabla I) y en el propio PH de la cuenca del Júcar se pone de relieve la necesidad de incorporar dichas zonas a su Registro, si bien se relega a un momento posterior sin ningún tipo de explicación, lo que confirma la estimación de este motivo de recurso.

El último de los motivos de recurso versa sobre nulidad de la exención de los objetivos medioambientales en el PH de la cuenca del Guadalquivir en las masas de aguas superficiales y subterráneas afectadas por la explotación de la mina de cobre en los términos municipales

de Gerena, Guillena y Salteras. En opinión de la recurrente, esa exención es contraria a las previsiones de la DMA porque, (i) no cumplen los requisitos legales y jurisprudenciales exigidos por el Derecho de la Unión y la Ley de Aguas, (ii) carecen de motivación y declaración formal de interés público superior, (iii) y constituyen una vulneración del principio de no deterioro de las masas de agua.

La Sala se centra en el supuesto de las exenciones a través del contenido del artículo 4, apartado 7º de la DMA, de los arts. 38 y ss. del RPH y de varias de las sentencias dictadas por el TJUE en relación con aquel apartado 7º, para finalmente rechazar este motivo de recurso. En su opinión, lo que hace el PH impugnado no es decretar la aprobación del proyecto minero por cuanto éste ya había sido autorizado y se ajustaba a la normativa ambiental que condiciona dichos proyectos, sino que, partiendo de la legalidad de dichas autorizaciones, lo incorpora a sus determinaciones. Es más, en la memoria del PH existe un informe exhaustivo que explica todos y cada uno de los condicionantes impuestos para aplicar la excepción, razonando la concurrencia de un interés público superior.

En definitiva, se estima parcialmente el recurso formulado en los términos expuestos a lo largo de este apartado.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Esa trascendencia de los caudales ecológicos, cuya garantía se confiere a los planes hidrológicos, exigía una regulación detallada en cuanto a su reflejo en los planes de cuenca. En ese sentido, el RPH, tras reiterar en su art. 4 que los caudales deberán incluirse en los planes, dispone que el régimen "se establecerá de modo que permita mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres asociados, contribuyendo a alcanzar el buen estado o potencial ecológico en ríos o aguas de transición. Para su establecimiento los organismos de cuenca realizarán estudios específicos en cada tramo de río..."(art. 18). En el art. 81 del Reglamento, al regular la "estructura formal del plan hidrológico de cuenca", dispone que en la memoria se incluirán dichos caudales (apartado 1º.5ª) y su régimen (apartado 3º), en que se determinarán los "Valores de los componentes que definen los regímenes de caudales ecológicos en situaciones de normalidad hídrica y de sequía prolongada, para ríos y aguas de transición. En concreto, y cuando resulte procedente, se detallarán los valores y la distribución temporal de caudales mínimos y máximos, las máximas tasas de cambio y los regímenes de crecidas."(apartado a) (...)”.

“(…) Ya de entrada deberá aceptarse que, si los caudales ecológicos tienen la trascendencia que ya vimos impone el Legislador, esa relevancia ha de predicarse de todos elementos que se impone tomar en consideración para la concreta determinación de estos caudales. Prueba de ello es que la IOPH impone los componentes que deben tomarse en consideración y no establece graduación entre ellos, lo cual, por otra parte, es lógica consecuencia de la relevancia que, como hemos visto, tienen tanto los caudales de crecida como la tasa de cambio. Y dicha consideración han de llevar a la conclusión que el Plan es incompleto en sus determinaciones. Por otra parte, no pueden aceptarse la solución dada en el Plan de la promesa de incorporar dichos elementos durante el sexenio de su vigencia (...)”

“(…) Pero es lo cierto que la finalidad de los planes hidrológicos no es, al menos de manera directa, conferir esa protección al Parque, sino que, en el ámbito sectorial en que incide el PH en el mismo, se salvaguarden los valores que deben ser objeto de especial protección. Es

decir, son las masas de aguas las que deben ser objeto de los PH y no los terrenos que integran un espacio natural. Que ello es así, lo pone de manifiesto los arts. 92 y 92.bis del TRLA, que se refiere a las "aguas" criterio que se reafirma en el art. 1 del RPH. Y es cierto que, en esa regulación de las masas de agua, esa legislación exige que se tengan en cuenta las zonas protegidas, imponiendo concretas determinaciones (arts. 42 de la Ley y 22 del Reglamento), pero con relación a tales aguas.

Y es que, en definitiva, todos los argumentos de la demanda en pro de esa exigencia de protección de La Albufera que se defiende, deben estar presididas por la planificación integral, que no corresponde a unos planes sectoriales como son los hidráulicos, sino conforme a lo establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Nacional y de la Biodiversidad, que dedica un título completo -el I- precisamente a la planificación, estableciendo que serán los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales los "instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio (...)".

“(...) Por lo que se refiere al PH de la cuenca del Júcar, ya se declara en la justificación del Plan (página 1.107 del PDF) lo siguiente: «d) Sobre el registro de zonas protegidas y objetivos ambientales de las zonas protegidas: La declaración ambiental estratégica sugiere la incorporación en el Registro de Zonas Protegidas (RZP) de los tramos declarados como de máxima protección, de conservación y de restauración por la Orden 9/2019, de 25 de enero, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha, por la que se aprueba el Plan de Gestión de la Trucha Común en Castilla-La Mancha, así como establecer para dichas zonas los objetivos de calidad salmonícolas indicados en la Directiva 2006/44/CE (...)”

“(...) El mismo Plan es consciente de la necesidad de incorporar dichas zonas en su Registro, no obstante, lo cual, se relega al "próximo proceso de revisión" de dichas zonas, sin dar la más mínima explicación de las razones que impondrían dicha demora y, en lo que ahora interesa, la no incorporación al Registro que se contienen en el Plan (...)”.

“(...) Lo expuesto tiene una indudable trascendencia para el debate que aquí se ha suscitado porque no es admisible que en este momento se cuestione la legalidad del proyecto (que es lo que se cuestionaba en las sentencias a que nos hemos referido), sino su incorporación y examen desde el punto de vista de la planificación hidrológica. No se quiere decir con ello que el Plan debe asumir, sin mayores consideraciones, esa legitimidad de la explotación, pero sí que ha de partir de su legalidad. El cometido del Plan es precisamente sí, fijados los objetivos de mejora de una determinada masa de agua, la explotación de la mina puede mantenerse, por reunir las condiciones que se imponen en los preceptos mencionados que autorizan la excepción (...)”.

Comentario de la Autora:

A través de esta sentencia se analiza no tanto el contenido de los planes hidrológicos impugnados sino sus omisiones, lo que debieron prever y no lo hicieron o si lo que previeron fue suficiente. Las conclusiones a las que se llega son las siguientes:

-Es necesario aprobar y establecer caudales ecológicos, incluidos todos sus componentes y sin graduación entre ellos, que sean suficientes y adecuados al ciclo biológico estacional de

las masas de agua. La omisión de las determinaciones de la tasa de cambio y de los caudales generadores, impide valorar su incidencia en el estado de las aguas.

-El registro de zonas protegidas del PH del Júcar debe incorporar las masas de agua clasificadas como aguas trucheras en el Plan de Gestión de la trucha común en Castilla-La Mancha y no relegarlas a un momento posterior.

-El objetivo de un Plan Hidrológico no es determinar los objetivos ambientales para la totalidad de un espacio natural protegido sino la salvaguarda de las masas de agua. Esa protección debe vincularse a la protección integral de ese espacio y no a los planes sectoriales hidráulicos.

-El sometimiento a objetivos medioambientales menos rigurosos en el caso de la asignación de un volumen de aguas superficiales y de una masa de aguas subterráneas a una explotación minera, se acomoda a los supuestos de relajación de la obligación de mantener y prevenir el buen estado de todas las masas de agua previstos en el apartado 7 del artículo 4 de la Directiva Marco del Agua; siempre y cuando esta apreciación se aplique con carácter restrictivo y comporte el sometimiento a un régimen estricto.

Enlace web: [Sentencia STS 5100/2025 del Tribunal Supremo, de 11 de noviembre de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de febrero de 2026

Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2025 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Fernando Román García)

Autora: Manuela Mora Ruiz, Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Huelva

Fuente: ROJ STS 5355/2025- ECLI: ES: TS: 2025:5355

Palabras clave: Concepto de residuo. Fin de la condición de residuo. Gestión. Reciclado.

Resumen:

La Sentencia seleccionada resuelve el recurso de casación núm. 194/2023 interpuesto por empresa mercantil, contra la sentencia núm. 1435/2022, de 24 de octubre, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla). Esta Sentencia desestimó el recurso de apelación núm. 1457/2020 presentado por la mercantil contra la desestimación del recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución de 9 de mayo de 2017 del Delegado Territorial de Cádiz de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía y la Resolución de 27 de junio de 2018 que confirmó, en alzada, la anterior, y en cuya virtud se acordó considerar como “modificación no sustancial” la solicitud de la empresa de incluir nuevos códigos de residuos que podrían ser gestionados en sus instalaciones de Cádiz (Sentencia núm. 70/2020, de 1 de julio, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Cádiz en el procedimiento ordinario núm. 272/2018). Es parte recurrida la Junta de Andalucía.

La parte recurrente solicita que se case la Sentencia de 2022, y se anulen las Resoluciones en cuya virtud se exige que “los residuos de chatarra hayan obtenido el «fin de la condición de residuo» antes de su sometimiento a los procesos de reciclado debidamente autorizados en la autorización de gestión de residuos; con imposición a la Administración de las costas causadas” (Antecedente de hecho 5). En este sentido, la cuestión que presenta interés casacional se vincula a la determinación de “si es conforme a la normativa europea y estatal de residuos prohibir la admisión de residuos a una instalación autorizada para gestionar esos mismos residuos con la operación de reciclado, como se trata en el caso de autos, obligando en su lugar a que todos los materiales que se acepten hayan obtenido previamente la declaración del fin de la condición de residuo”, debiendo examinarse los arts. 3.t) y 5 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados y los artículos 2.af) y 5 de la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular](#). Debe señalarse que la actividad de la mercantil consiste en la producción de acero inoxidable en sus instalaciones de Cádiz a partir del mineral adquirido a distintos proveedores y de residuos de chatarra y otros compuestos metálicos adquiridos a productores o poseedores iniciales de este tipo de residuos, y ello al amparo de la correspondiente autorización de gestión de residuos mediante reciclado o valorización de metales y de compuestos metálicos, vinculada a la preceptiva Autorización Ambiental Integrada de la actividad (F.J.4).

En este último sentido, la Resolución administrativa aceptaba la modificación planteada por la mercantil en orden a incorporar nuevos residuos a su proceso industrial, si bien introdujo que la chatarra-residuo utilizada en el proceso productivo debía obtener antes de su

introducción en dicho proceso de fabricación la calificación de “fin de la condición de residuo”, de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento (UE) núm. 333/2011 del Consejo de 31 de marzo de 2011, por el que se establecen criterios para determinar cuándo determinados tipos de chatarra dejan de ser residuos con arreglo a la [Directiva 2008/98/CE](#). A juicio de la recurrente, ello suponía que el producto resultante de su actividad tendría la condición de residuo, limitando su venta en los mercados correspondientes, y, en todo caso, dejaba sin contenido la autorización (F.J.5), además de considerar que el régimen del Reglamento citado no desplaza la posibilidad de reciclado de los residuos, abriendo una posibilidad adicional para los productores y poseedores de residuos en cuanto al tratamiento jurídico que debe aplicárseles.

El Tribunal Supremo considera que ha lugar al recurso, y casa y anula la Sentencia impugnada. De esta manera, tras referirse a la jurisprudencia anterior en torno al concepto de residuos, y la delimitación llevada a cabo desde el TJUE (F.J.7), aborda la cuestión casacional, centrando la misma no en el concepto de residuo o la interpretación del “fin de la condición de residuo”, sino en “en determinar si una entidad que está autorizada para la gestión de residuos de chatarra de hierro puede o no, desde la entrada en vigor del [Reglamento \(UE\) núm. 333/2011 del Consejo de 31 de marzo de 2011](#) adquirir chatarra de hierro para la fabricación de acero sin haber obtenido aquélla, previamente, la condición de fin de residuo” (F.J.8). Para el Tribunal, el régimen del Reglamento (UE) núm. 33/2011 no viene a sustituir el régimen de reciclado de las normas generales sobre residuos. Antes al contrario, acogiendo el planteamiento de la parte demandante, se trata de una opción que tienen el productor y el poseedor de residuos, sin perjuicio de las exigencias que puedan imponerse para dejar de considerar un residuo como tal. Desde esta última perspectiva, el Tribunal considera que no hay prohibición alguna que impida la convivencia entre ese régimen del “fin de la condición de residuo” y el mantenimiento del régimen del reciclado (F.J.8 *in fine*), y reconoce el derecho de la entidad recurrente obtener la modificación en los términos solicitados (F.J.9)

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Pues bien, esta Sala no alberga duda alguna de que la razón asiste a quienes defienden esta segunda postura.

A nuestro juicio, el Reglamento (UE) 333/2011 ha venido a ampliar el concepto de residuo, de manera que ha establecido mayores exigencias para adquirir la consideración de “fin de la condición de residuo”. Y lo ha hecho, sin duda, con la finalidad de aumentar la protección del medio ambiente. Pero no encontramos en ese Reglamento -y tampoco en las leyes 22/2011 y 7/2022- previsión normativa alguna que impida que un gestor de residuos pueda seguir adquiriendo residuos para transformarlos en productos (en este caso, para pasar de residuos de chatarra de hierro a acero inoxidable). Distinto es que se aumenten los controles sobre los residuos y de esta manera se impongan mayores condiciones para que éstos puedan dejar de ser considerados como tales. Pero, no se establece ninguna prohibición que impida que, adquirido el residuo por el gestor de residuos, proceda a su tratamiento -cumpliendo los correspondientes requisitos- para obtener acero inoxidable. Y ello es compatible con que dicho gestor pueda ser autorizado también para adquirir productos (ya sean minerales o residuos que hayan perdido tal condición) para producir ese acero.

Puede afirmarse, por tanto -como acertadamente hace la demandante- que el régimen del “fin de la condición de residuo” no ha desplazado al del reciclado de los residuos, sino que

ambos son compatibles en los términos que hemos indicado, aunque su régimen de funcionamiento sea diferente (como bien se explica en la demanda):

(i) Conforme al régimen de "fin de la condición de residuo" del Reglamento (UE) 333/2011, el productor de la chatarra -que es el poseedor que transfiere chatarra a otro poseedor por primera vez como chatarra que ha dejado de ser residuo- deberá emitir un certificado de conformidad con cada envío de chatarra que justifique que se cumplen los criterios previstos en los Anexos del Reglamento y deberá implementar un sistema de gestión de calidad que permita la correcta aplicación de estos criterios.

Si así lo hace, la chatarra dejará de ser residuo una vez que el productor se lo transmita al primer poseedor, poseedor que podrá ser cualquier tercero y no tendrá que tener la condición de gestor de residuos. Ese tercero, en la utilización de dicho producto, deberá cumplir con las obligaciones previstas en la normativa de aplicación a su actividad.

(...) En definitiva, entendemos que es acertada la apreciación de la demandante cuando afirma que, sin deroga el régimen del reciclado, y como un complemento al mismo, el legislador europeo creó la figura del "fin de la condición de residuo" que podría resultar aplicable a determinados flujos de residuos, dado que disponer únicamente de la opción del reciclado -operación de transformación compleja y costosa- para devolver el tráfico jurídico a esos residuos como productos obligaba a las empresas a obtener una autorización como gestor de residuos y a sujetarse a las intensas cargas administrativas y financieras que ello supone, provocando un desincentivo para la economía circular en el ámbito de la Unión Europea.

(...) Por tanto, ... no es conforme a la normativa europea y estatal de residuos prohibir la admisión de residuos a una instalación autorizada para gestionar esos mismos residuos con la operación de reciclado, obligando en su lugar a que todos los materiales que se acepten hayan obtenido previamente la declaración del fin de la condición de residuo (F.J.8 *in fine*).

Comentario de la Autora:

Esta Sentencia pone de manifiesto la dificultad de determinar el ámbito de aplicación de la legislación de residuos, en el sentido de que dicho ejercicio de determinación no sólo precisa verificar que el material en cuestión encaja en cualquiera de los conceptos de la actual Ley 7/2022, de 8 de mayo, sino que, además, es necesario una delimitación en negativo, en la medida en que no se puedan aplicar ni el concepto de subproducto ni el "fin de la condición de residuo". En mi opinión, este es, probablemente uno de los aspectos más complejos de la legislación que nos ocupa, dado que condiciona la aplicación (o no) de la misma.

En este sentido, creo acertado el fallo del Tribunal en la medida en que alcanza a poner el acento en que la aplicación del "fin de la condición de residuos", no es la única vía posible en el desarrollo del paradigma de la circularidad. Por el contrario, la Sentencia evidencia la importancia de tener abierta esta vía, sin perjuicio de las opciones de reciclado, lo que, en mi opinión, le da carta de naturaleza al aludido principio, pero, también, a una legislación que caracterizada por su doble naturaleza ambiental y económica.

Enlace web: [Sentencia STS 5355/2025 del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Abiental el 12 de febrero de 2026

Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2025 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Carlos Lesmes Serrano)

Autora: Manuela Mora Ruiz, Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Huelva

Fuente: ROJ STS 5793/2025- ECLI: ES: TS: 2025:5793

Palabras clave: Planificación hidrológica. Desarrollo reglamentario. Inactividad. caudal ecológico.

Resumen:

En esta ocasión, la Sentencia seleccionada resuelve el recurso contencioso-administrativo núm. 1/413/2023, interpuesto la Junta Central de Usuarios del Vinalopó, L'Alacanti y Consorcios de Aguas de la Marina Baja, contra el [Real Decreto 35/2023, de 24 de enero](#), por el que se aprueba la revisión, entre otros, del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar y las disposiciones normativas y apéndices a la misma incorporadas como Anexo XI al citado Real Decreto (BOE de 10 de febrero de 2023). Es parte recurrida la Administración General del Estado.

La parte demandante plantea un recurso sustentado, principalmente, en dos cuestiones, a saber: De un lado, pretende que se declare contrario a derecho la inactividad de la Confederación Hidrográfica del Júcar “al no haber tramitado ni aprobado las Normas de Explotación del Sistema Júcar previstas desde la aprobación del Plan de Cuenca aprobado por Real Decreto 166/1998 de 24 de Julio y en los Planes Hidrológicos de la Demarcación del Júcar, Ciclos de Planificación 2010-2015 y 2016-2021”, a lo que suma la exigencia de que la Administración proceda a la aprobación de estas Normas, con un contenido propuesto en relación con la asignación de recursos superficiales del Río Júcar en una cantidad, y que redacte, también, las Normas de Gestión de la conexión entre los Sistemas Júcar y Júcar-Vinalopó, en un sentido concreto en lo que concierne a la determinación de volumen máximo real anual de uso.

De otro lado, se pide la anulación del apartado 2.a) del Art. 10 del Plan Hidrológico objeto de este Recurso, por considerarse contrario a derecho en cuanto a los criterios que se fijan en la determinación del caudal ecológico que debe asegurarse. En particular, la parte considera que la fijación de los caudales ecológicos en el período 2022/2027 no puede ser un fin en sí mismo del Plan, sino que debe ponerse en conexión con otros objetivos, como el respeto de los derechos de uso, y ello bajo los principios de proporcionalidad e intervención mínima (F. J.2)

El Tribunal Supremo desestima el recurso al completo. En primer lugar, y por lo que toca a la inactividad en el ejercicio de la potestad reglamentaria, el Tribunal conecta obligación de dictar normas reglamentarias con un deber general de asegurar la ejecución de las leyes, y de las normas jurídicas, en general (F.J.5). No obstante, y a la vista de las circunstancias del caso concreto, el Tribunal considera que no es posible exigir a la Administración que haya desarrollado reglamentariamente el Plan Hidrológico, toda vez que el recurso se interpuso inmediatamente después de la publicación del Real Decreto y, en todo caso, no le

corresponde al órgano jurisdiccional ordenar un determinado contenido de las Normas de Gestión aludidas en párrafos anteriores, en la medida que ello contravendría directamente el art. 71.2 de la LJCA (F.J.5 *in fine*).

En segundo término, y respecto de la anulación del art. 10.2.a) del Plan Hidrológico del Júcar, contenido en el Anexo XI del Real Decreto examinado, el Tribunal señala que el precepto en cuestión define el régimen de caudales ecológicos “de acuerdo a los estudios realizados y al marco estipulado en la [Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica \(IPH\)](#), conforme a lo regulado en los artículos 42 y 59 del Texto Refundido de la Ley de Aguas”, además de concretarse las distintas componentes del régimen de caudales ecológicos (F.J.6). Junto a ello, destaca que se trata de una previsión cuyo contexto es la revisión cíclica de los Planes Hidrológicos, y conecta su significación a la garantía de conservación y recuperación de los ecosistemas asociados al agua y del buen estado o potencial ecológico de las masas de agua, recogiendo lo dicho en una jurisprudencia anterior. Sobre esta base, considera que no hay infracción alguna de la mencionada Instrucción, de rango inferior al Real Decreto, ni de los preceptos contenidos en el TRLA que hacen referencia al caudal ecológico (arts. 42 y 59), ni del art. 81 de Reglamentación Hidrológica, alegados por la parte demandante.

Destacamos los siguientes extractos:

“La inactividad u omisión reglamentaria tiene lugar cuando resulta debido jurídicamente el dictado de una disposición de carácter general por la Administración y esta no lo hace.

La obligación del ejercicio de la potestad reglamentaria se fundamenta en el propio artículo 97 de la Constitución que declara específicamente la sumisión a la ley de ese poder normativo, como con carácter general lo está a la ley y al derecho toda la actividad administrativa.

(...) Con arreglo a lo expresado, hay que concebir la potestad reglamentaria como una potestad susceptible de integrar el contenido de un deber legal de obrar jurisdiccionalmente exigible. Ese deber legal no tiene autonomía y sustantividad propia, sino que se integra en el más genérico deber de asegurar la ejecución de las leyes y en general de las normas jurídicas.

Esta técnica bifásica de regulación (norma básica-norma de desarrollo) presupone una Administración diligente que complete el proceso de ejecución de una disposición general por otra de inferior rango cuya aprobación resulta obligada para el completo desarrollo normativo de una determinada materia. El ejercicio de la potestad reglamentaria en estos casos no tiene un sentido discrecional o facultativo, sino que constituye un deber a cargo de la Administración a la que compete el desarrollo normativo siempre que la efectividad de la norma que ha de desarrollarse dependa de ese complemento.

(...) Otra cosa es el contenido que ha de darse a la norma reglamentaria, donde la discrecionalidad administrativa sí juega como límite de la actividad jurisdiccional. Ello permite descartar, como de hecho hace el art. 71.2 de la LJCA, que el juez pueda condenar a dictar una medida reglamentaria con un contenido concreto o sustituir el incumplimiento administrativo acordando por sí mismo el Tribunal, en ejecución forzosa de la sentencia, la medida reglamentaria”. (F.J.5).

“(...) También en nuestra reciente sentencia de 5 de junio de 2024, recurso 338/2023, nos hemos referido a los caudales ecológicos como un constructo jurídico propio de nuestro

ordenamiento cuya definición integra numerosos componentes caracterizados por su evidente discrecionalidad técnica, que debe observarse como contenido obligatorio de los planes hidrológicos, y que, aunque carezca de un reflejo expreso en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua), se halla parcialmente vinculado a los objetivos perseguidos por ésta para garantizar la conservación o recuperación de los ecosistemas asociados al agua y alcanzar el buen estado o potencial ecológico en las masas de agua, de forma que se garantice un suministro suficiente mediante un uso sostenible, equilibrado y equitativo.

(...) Siguiendo esta jurisprudencia, podemos decir con carácter general que un caudal ecológico es aquél que «mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera» (art. 42.1.b.c' del TRLA).....En definitiva, en palabras de la STS 444/2019, de 2 de abril de 2019 (rec. 4400/2016) «un caudal ecológico es aquél que evita la degradación ambiental del curso de agua, su cauce y su ribera».

Esta necesidad de armonizar un uso del agua sostenible con el respeto al medio ambiente y la protección de los ecosistemas -en palabras de la STS 444/2019, «debe existir un equilibrio entre la satisfacción de las demandas de agua y la consideración de los regímenes concesionales, de una parte, y la necesidad de velar por el mantenimiento del caudal ecológico»-se refleja también como objetivo de la planificación hidrológica en el art. 40.1 TRLA, conforme al cual: «La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta Ley, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales». Se trata, en definitiva, de determinar las disponibilidades de agua susceptibles de aprovechamiento, preservando simultáneamente la conservación de los ecosistemas fluviales (F.J.6)”.

Comentario de la Autora:

La Sentencia considerada en esta ocasión resulta de interés, en primer lugar, porque evidencia la dificultad de la ordenación de los recursos hídricos a partir de la planificación concreta que procede sobre cada Cuenca o Demarcación hidrográfica. Es llamativo, en este sentido, cómo se pone de manifiesto que estamos ante el ejercicio de una potestad de carácter discrecional que, sin embargo, impone un deber de actuación a la Administración y, en consecuencia, es susceptible de control jurisdiccional en el marco del art. 106.1 CE.

En segundo término, la Sentencia nos lleva ante un concepto fundamental en la garantía de estos recursos como el que representa el “caudal ecológico”, constituyendo una aportación fundamental de la Sentencia la determinación de la operatividad de este, en tanto que exige una solución de equilibrio entre los usos del agua (especialmente cuando tienen alcance económico) y la necesidad de protección del bien, tanto desde un punto de vista cuantitativo, como cualitativo. Desde esta perspectiva, y aunque se califica el concepto de “constructo jurídico” especialmente impulsado desde el derecho europeo, lo cierto es que se trata de una noción que entronca directamente con el mandato constitucional de racionalización en el uso de los recursos naturales del art. 45.2 CE, permitiendo su proyección de forma sectorial,

reforzando la funcionalidad del mismo desde la perspectiva de la limitación de los usos del agua.

Enlace web: [Sentencia STS 5793/2025 del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de febrero de 2026

Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2025 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª, Ponente: Isaac Merino Jara)

Autora: Manuela Mora Ruiz, Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Huelva

Fuente: ROJ STS 5954/2025- ECLI: ES: TS: 2025:5954

Palabras clave: Gas natural. Tributación. Política ambiental.

Resumen:

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación núm. 5443/2023 interpuesto por Empresa mercantil contra la sentencia de 2 de junio de 2023 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el procedimiento 144/2021, sobre la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía, de 20 de noviembre de 2020, desestimatoria de la reclamación que había deducido frente a la resolución de la Oficina Gestora de Impuestos Especiales de Sevilla de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se desestimó su solicitud de rectificación de autoliquidaciones por el Impuesto sobre Hidrocarburos modelo 581 (periodo de diciembre de 2014), y devolución de lo ingresado por este concepto. Es parte recurrida la Administración General del Estado.

En esencia, y ello constituye el fundamento del interés casacional del recurso, la Empresa considera que el artículo 14, apartado 1, letra a), de la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, obliga a los Estados miembros a eximir de imposición a los productos energéticos utilizados para producir electricidad. De este modo, únicamente podrá quedar sujeta a tributación con impuestos especiales la electricidad producida, si bien se permite el gravamen de los productos energéticos utilizados para producir electricidad con impuestos especiales por motivos de política medioambiental, de forma excepcional. A ello se suma que el artículo 15.1.c) de la misma Directiva establece que “los Estados miembros podrán aplicar bajo control fiscal exenciones totales o parciales o reducciones del nivel de imposición a: [...] c) los productos energéticos y la electricidad utilizados para la generación combinada de calor y electricidad”. Al amparo de estas previsiones, la Empresa considera que ha soportado indebidamente el tipo impositivo aplicado a la adquisición de gas natural para la generación o cogeneración de electricidad, durante los años de vigencia de la [Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética](#), que suprimió la exención aplicable al gas natural utilizado en instalaciones de cogeneración y generación mediante ciclos combinados: la norma era contraria a las previsiones señaladas de la Directiva 2003/96/CE, y, además, la exención se reintrodujo de la mano del [Real Decreto-ley 15/2018 de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores](#). Junto a ello, la recurrente alude a las diferentes Sentencias del TJUE que han ahondado en la necesidad de que la justificación ambiental de la excepción a la exención tributaria se ajuste a los parámetros jurisprudenciales. A ello se añade que este planteamiento ha sido objeto de consideración favorable por las Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2024 (casación 4232/2021) y 22 de julio de

2024 (casación 4887/2021), aunque ambas Sentencias han sido objeto de incidentes de nulidad planteados por la Abogacía del Estado (F.J.2).

Desde esta última perspectiva, la Abogacía del Estado ha planteado la necesidad de ajustar la doctrina derivada de la jurisprudencia del TJUE, en el sentido de considerar que, como señala la recurrente, hay obligación para el Estado Miembro de prever la exención en cuestión, si bien no de forma absoluta, pudiendo modularse por razones de política medioambiental (F.J.5).

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación, y ordena que la sentencia recurrida sea casada y anulada, en la medida que se considera opuesta a los criterios establecidos por el mismo (F.J.5). En este sentido, se reconoce el derecho de la Empresa a la devolución de los ingresos indebidos por las cantidades que le fueron repercutidas por el impuesto especial sobre hidrocarburos, durante los periodos cuestionados, por la adquisición de gas natural para la producción de energía eléctrica en instalaciones de cogeneración y de generación de energía térmica última, más los intereses.

El Tribunal Supremo mantiene, así, la línea jurisprudencial iniciada por la Sentencia de 8 de julio, señalando que no cabe opción por el Estado miembro para incorporar la excepción al derecho interno, considerando que la regulación de la citada Ley 15/2012 no se sustentaba en una decisión de política ambiental, y, por tanto, no se ajustaba a la norma europea (F.J.4).

Destacamos los siguientes extractos:

“ « (...) Lo que importa retener en este punto es que el tipo impositivo grava de manera proporcional según la potencia y sin ningún tipo de progresividad tanto a quienes utilicen el gas natural intensamente como a quienes lo usan escasamente, con independencia, además, de la tecnología o el tipo de planta industrial. En definitiva, la imposición de un tipo de gravamen de carácter proporcional que tiene en cuenta el valor calorífico del gas natural no resulta relevante para influir en el comportamiento de los productores de electricidad en plantas de cogeneración, en aras a conseguir esa mayor protección del medio ambiente, por lo que cabe concluir que el impuesto especial sobre el gas natural en centrales combinadas, para la producción de electricidad o de electricidad y calor, se encuentra configurado de forma ajena a las consecuencias medioambientales derivadas de este uso del gas natural.

(...) La invocación de criterios de política medio ambiental que se enuncian en la exposición de motivos de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas para la sostenibilidad energética, para someter a imposición el gas natural para producir electricidad o electricidad y calor, es aparente y formal, pues no existe un vínculo directo entre el uso de los ingresos obtenidos con este gravamen y la consecución de objetivos de protección del medio ambiente y, por otra parte los elementos esenciales de la estructura del impuesto no están configurados de forma que puedan influir en el comportamiento de los contribuyentes en un sentido que permita lograr una mayor protección del medio ambiente.

Por consiguiente, la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, no cumple las exigencias que impone el artículo 14.1.a) segunda frase de la Directiva 2003/96/CE para permitir la exclusión de la exención obligatoria de los productos energéticos para producir electricidad o electricidad y calor» (F.J.3).

“Por fin, en el fundamento de derecho séptimo de la sentencia 1213/2024, de 8 de julio, dictada en el RC 4232/2021 expusimos la doctrina jurisprudencial y resolvimos las pretensiones, de esta manera:

«La respuesta a la cuestión interpretativa planteada, conforme a lo razonado, debe ser que, interpretado a la luz de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 7 de marzo de 2018, Sala Primera, Cristal Union contra Ministre de l'Économie et des Finances, asunto C-31/17 (ECLI: EU:C:2018:168), y de la STJUE 22 de junio de 2023 (asunto C-833/21 , Endesa), el artículo 14.1.a), primera frase, de la Directiva 2003/96/CE , constituye una exención directa y no voluntaria para los Estados miembros, suficientemente precisa e incondicionada, que está dotada de efecto directo vertical ascendente, y que la eliminación de esta exención obligatoria, introducida por la Ley 15/2012, de Medidas Fiscales para la sostenibilidad energética, en relación con el gas natural utilizado para producir electricidad o a la cogeneración de electricidad y calor, no se fundamenta en los motivos de política medioambiental que requiere el art. 14.1.a), segunda frase, de la Directiva 2003/96/CE.

La apreciación de que la referida norma nacional se opone al Derecho de la Unión Europea, al no cumplir la exigencia del artículo 14.1.a) segunda frase de la Directiva 2003/96/CE , de que la excepción a la exención obligatoria se funde en motivos de política medio ambiental, no requiere de planteamiento de cuestión prejudicial. Si bien impera, como regla general, la obligación de que el juez o tribunal competente deba plantear al Tribunal de Justicia una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión art. 267 TFUE , esto es, la cuestión prejudicial, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo, la propia doctrina del TJUE excepciona de tal deber los casos en que el reenvío resulta innecesario, como aquí sucede, pues hay acto aclarado. La existencia de acto aclarado en lo relativo a la exención obligatoria establecida por el artículo 14.1.a) de la Directiva 2003/96/CE , resulta de una jurisprudencia del TJUE que establece criterios claros inequívocos expresados (...).

Establecida la disconformidad de la norma nacional con el derecho europeo, la consecuencia debe ser la inaplicación de la norma nacional que excluye la exención obligatoria, y, por tanto, la aplicación de esta última respecto al gas natural que fue objeto de gravamen en la producción de electricidad y calor. Es bien sabido que, según un criterio jurisprudencial constante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los órganos jurisdiccionales nacionales tienen el deber de no aplicar cualquier norma jurídica de su ordenamiento interno que contravenga lo dispuesto por el Derecho de la Unión Europea. Ello se refiere a todas las normas nacionales, incluidas aquellas que tienen rango de ley. Resulta igualmente conocido que el juego del principio de primacía exige que la norma de la Unión Europea tenga eficacia directa y, en este caso, la exención obligatoria de la imposición al gas natural utilizado para producir electricidad o electricidad y calor constituye una norma con efecto directo, suficientemente precisa e incondicionada, como declara la STJUE de 7 de marzo de 2018 (asunto C-31/17, apartado 26)» (F.J.5)”.

Comentario de la Autora:

La Sentencia seleccionada en esta ocasión no es una “sentencia de contenido ambiental” en sentido estricto, pero, sin embargo, resulta paradigmática en orden a garantizar la tutela ambiental en el ámbito tributario, por la vía de prever un espacio concreto para el

establecimiento de impuestos o contribuciones parafiscales cuyo fin sea la implementación de determinadas políticas ambientales.

En este sentido, la Sentencia presenta un gran interés para naturalizar esta tipología de instrumentos de protección entre la panoplia de dispositivos de derecho público que pueden contribuir a la reducción de contaminación.

Enlace web: [Sentencia STS 5954/2025 del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2025](#)

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de febrero de 2026

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de mayo de 2025 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Salud Ostos Moreno\)](#)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ:STSJ AND 8486/2025- ECLI:ES:TSJAND:2025:8486

Temas Clave: Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus). Especies protegidas. Información ambiental. Lobo.

Resumen:

El pronunciamiento de autos resuelve el recurso interpuesto por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) contra la Junta de Andalucía, frente a la desestimación por silencio administrativo de su solicitud de información ambiental relativa a la catalogación del lobo en Andalucía (años 2011, 2015 y 2021), de conformidad con la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

La Asociación actora solicitó información ambiental al amparo de los arts. 3, 5 y 10 de la Ley 27/2006. Sin embargo, la autoridad pública no tramitó la solicitud, no advirtió sobre eventuales deficiencias ni sobre la concurrencia de excepciones, y no dictó respuesta en el plazo legal. En este contexto, la Sala considera injustificada y contraria a Derecho la denegación tácita de la información, por lo que estima el recurso y anula la actuación administrativa impugnada. Añade que, aunque durante el proceso la Junta aportó la información solicitada a través del expediente administrativo requerido por la Sala, no respondió expresamente a la petición inicial, vulnerando lo dispuesto en la Ley 27/2006.

Consecuentemente, el Tribunal estima el recurso, anula la actuación administrativa y reconoce el derecho de ASCEL a obtener la información solicitada. Se imponen las costas a la Junta de Andalucía, con un máximo de 1.500 euros.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Expuesto el marco normativo, el examen de las actuaciones permite comprobar que la Asociación actora, presentó petición de información medioambiental a la autoridad pública competente. No se niega ni discute la legitimación de la Asociación, la naturaleza medioambiental de la información solicitada ni la pertinencia de dicha información.

Presentada en forma la petición, no se le dio trámite, no se siguió ningún procedimiento, no se comunicó a la peticionaria posibles deficiencias en la presentación, ni que concurrieran excepciones a la obligación de suministrarla.

No obstante todo ello, no se atendió a la petición formulada, de modo que, transcurridos sobradamente los plazos legales no se suministró ni en todo ni en parte dicha información. No se discute tampoco el sentido negativo del silencio administrativo.

Por lo tanto, resulta indudable que la petición de la Asociación interesada fue desestimada sin que concurrieran los supuestos que podrían excepcionar el derecho a obtener dicha información total o parcialmente.

La denegación inmotivada e injustificada de la información es contraria a derecho y procede la estimación del recurso interpuesto contra esta actuación de la Administración, que anulamos por no ser ajustada a derecho.

QUINTO.- Cuestión distinta es que, a través del expediente administrativo requerido por la Sala en este procedimiento, la Administración haya proporcionado la información que la actora le había solicitado. Y es que, efectivamente, el expediente requerido habría estado en principio compuesto por la solicitud de la actora no contestada; ocurre que, a través del mismo, en este recurso jurisdiccional, la Administración sin ofrecer contestación expresa a la solicitud, no obstante, ha incorporado la información solicitada y que debió haber suministrado a la interesada con carácter previo.

Expuesto lo anterior, examinada la documentación aportada por la Administración en el expediente y sus sucesivas ampliaciones, y las alegaciones ofrecidas por su defensa en autos, concluimos que con ello sí se ha satisfecho la petición de la actora, en cuanto que ha facilitado la información que tiene en relación con la cuestión relativa a la catalogación de lobo ibérico en Andalucía, tanto en cuanto a los expedientes administrativos incoados en esa Consejería acerca de esa cuestión, como en cuanto a los expertos consultados acerca de la pertinencia de la inclusión del lobo en Andalucía como especie 'En peligro de extinción' en el Catálogo Andaluz de Especies Amenazadas, y las respuestas aportadas por dichos expertos, cuestiones estas que fueron las que se concretaron en su petición de información.”.

Comentario de la Autora:

El pronunciamiento analizado refuerza el derecho de acceso a la información ambiental reconocido en la Ley 27/2006, exigiendo a las administraciones públicas una respuesta expresa, motivada y ajustada a procedimiento ante solicitudes de información medioambiental. A estos efectos, concreta que el silencio administrativo ante solicitudes de información ambiental es contrario a Derecho si no concurren las causas de excepción legalmente previstas, consolidando la obligación de transparencia y facilitación de información ambiental.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 8486/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de mayo de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de febrero de 2026

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 29 de mayo de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Carlos Martins Pires)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ:STSJ AND 8370/2025- ECLI:ES:TSJAND:2025:8370

Palabras clave: Actividades clasificadas. Ruido. Derechos fundamentales.

Resumen:

La sentencia de autos resuelve el recurso interpuesto por dos progenitores, en representación de su hijo menor, contra un auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Córdoba que declaró inadmisile su recurso por inactividad administrativa del Ayuntamiento, en relación con ruidos provenientes de una pista deportiva próxima a su vivienda.

La parte actora alega la vulneración de los derechos fundamentales a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (arts. 15 y 18 CE), por omisión municipal en la adopción de medidas correctoras frente a la contaminación acústica. Solicita, en consecuencia, la adopción de actuaciones tales como el cierre de calles, la construcción de muros, la instalación de cubiertas, la retirada de elementos ruidosos y una indemnización de 180.000 euros.

Sostiene que concurre una inactividad administrativa impugnabile, en la medida en que existiría un deber jurídico concreto y exigible y, pese a varios requerimientos, la Administración habría omitido injustificadamente su cumplimiento. En particular, reprocha que el Ayuntamiento no haya realizado mediciones actualizadas, no haya acotado horarios, no haya instalado barreras acústicas, no haya adoptado medidas disciplinarias frente a comportamientos incívicos ni haya cerrado las pistas en horario nocturno, pese a la existencia de informes periciales que reflejarían superaciones de hasta el 531% de los límites legales. Con base en ello, afirma que el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales permitiría recurrir transcurridos 20 días de inacción y defiende la vulneración, al menos en apariencia, de los derechos recogidos en los arts. 15 y 18 CE.

El Ayuntamiento se opone, invocando, por un lado, la inadmisibilidad de la pretensión por la irregularidad urbanística de la vivienda afectada y, por otro, la improcedencia del procedimiento especial articulado. El Ministerio Fiscal respalda la tesis del auto impugnado.

La Sala recuerda que la inactividad administrativa exige que la Administración esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de personas determinadas, bien establecida por una disposición general que no precise de actos de aplicación, bien por un acto, contrato o convenio administrativo (art. 29 LJCA). En el caso, las normas invocadas por los recurrentes, esto es, el [Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía](#), y la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía, requieren la tramitación de

procedimientos administrativos para su aplicación. Por ello, no generarían obligaciones concretas y directamente exigibles por la vía del recurso contra la inactividad.

En consecuencia, la Sala concluye que las pretensiones formuladas (cerramiento de calles, construcción de paredes, instalación de cubiertas, retirada de elementos deportivos e indemnización) no derivan de una obligación concreta y determinada impuesta de forma directa por la norma. Con base en lo anterior, desestima el recurso de apelación y confirma el auto recurrido, declarando la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por inexistencia de inactividad impugnada. Se informa, finalmente, sobre la posibilidad de interponer recurso de casación, limitado a cuestiones de derecho, ante el Tribunal Supremo o ante el Tribunal Superior de Justicia, según proceda.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Vemos, en definitiva, que la parte recurrente no pretende que se declare la obligación de la Administración demandada de ejecutar las obligaciones, en el sentido más civil de la palabra, que la disposición general cuya aplicación invoca pueda, eventualmente, imponer a la meritada Administración, sino que es la propia apelante la que, a la vista de los preceptos genéricos contenidos en la norma reglamentaria, los interpreta y traduce sus postulados en esas pretensiones concretas que ejercita en este procedimiento.

Como se ha explicado en la exégesis del artículo 29 LJCA efectuada en el anterior fundamento jurídico, la inactividad, como concepto jurídico determinado, susceptible de recurso al amparo del precepto indicado, exige que la Administración venga obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas por venir así establecido en una disposición general que no requiera actos de aplicación.

Sin embargo, el apelante, en su escrito de apelación, invoca, por ejemplo, los «valores límite de inmisión acústica cuyo rebasamiento activa el deber municipal de control, corrección e incluso sanción», sosteniendo que «el Decreto 6/2012 tipifica como infracción grave la superación de los límites sonoros en más de 6decibelios, remitiendo a la Ley 7/2007 (art. 137) para las consecuencias», y concluyendo que tales preceptos no requieren acto adicional para concretar el deber *ex lege* de la AP de impedir o cesar esas emisiones acústicas que excedan los niveles permitidos y afecten a los vecinos.

Pero lo cierto y verdad es que esos preceptos invocados por la hoy apelante, que se circunscriben al régimen de infracciones y sanciones, exigen la tramitación de un procedimiento sancionador previa comprobación de las emisiones acústicas, y en suma, el desarrollo de una serie de actos para dar plena efectividad a la norma que entiende aplicable”.

Comentario de la Autora:

Como curiosidad introductoria, en este caso unos padres actúan en nombre y representación de su hijo menor de edad a la hora de solicitar que se garantice la tutela de los derechos fundamentales de los artículos 15 y 18 de la CE en su vertiente ambiental.

El interés jurídico ambiental del pronunciamiento radica en la delimitación de los supuestos en que la inactividad administrativa puede ser objeto de recurso en materia de contaminación acústica, exigiendo que la obligación de la Administración derive de una disposición general que no precise actos de aplicación.

En el ámbito procesal, el fallo, aunque desestima el recurso de apelación, indica expresamente la posibilidad de interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo o ante el Tribunal Superior de Justicia, limitado a cuestiones de derecho y conforme a los requisitos de interés casacional objetivo.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 8370/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 29 de mayo de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de febrero de 2026

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de junio de 2025 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Victoriano Valpuesta Bermúdez\)](#)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ:STSJ AND 11239/2025- ECLI:ES:TSJAND:2025:11239

Palabras clave: Aguas. Minería. Responsabilidad por daños.

Resumen:

El caso de autos versa sobre los daños y perjuicios ocasionados en una cantera explotada por una sociedad mercantil tras su inundación en diciembre de 2010. La mercantil atribuye dicho episodio a una gestión defectuosa de los desembalses en el río Guadalquivir y a la falta de mantenimiento de los cauces, cuya responsabilidad imputa a la Administración autonómica.

La reclamación de responsabilidad patrimonial fue inicialmente desestimada por silencio administrativo. La parte reclamante sostiene que la gestión inadecuada de los desembalses y la falta de mantenimiento de los cauces por parte de la Administración autonómica provocaron las inundaciones que ocasionaron los daños. La Junta de Andalucía niega tal responsabilidad, atribuye el suceso a lluvias extraordinarias y a la ubicación de la cantera en zona inundable, y alega la inexistencia de nexo causal.

La Sala analiza si la gestión de los embalses y la falta de limpieza, conservación y mantenimiento de los cauces del río Guadalquivir por parte de la Junta de Andalucía contribuyeron al desbordamiento. Con base en informes técnicos y pronunciamientos judiciales previos, concluye que los embalses presentaban niveles excesivamente elevados y que la insuficiente conservación de los cauces pudo favorecer el desbordamiento durante precipitaciones que no fueron ni extraordinarias ni torrenciales.

En este marco, la Sala considera que la ubicación de la cantera en zona inundable no exime, por sí sola, a la Administración de responsabilidad cuando el daño deriva de una gestión inadecuada de los recursos hídricos y del cauce. Añade que el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportar los daños cuando estos se vinculan a omisiones administrativas, en particular, las relativas a las labores de mantenimiento, conservación y limpieza de los cauces fluviales orientadas a evitar daños a terceros, de conformidad con los planes hidrológicos y la normativa sectorial.

En consecuencia, el Tribunal estima parcialmente el recurso y reconoce la responsabilidad patrimonial de la Junta de Andalucía por la inadecuada gestión de los recursos hídricos y la falta de mantenimiento de los cauces, en cuanto contribuyeron a la inundación y a los daños en la cantera. Fija el importe de la indemnización en 435.711,39 euros.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) SEGUNDO.- Pues bien, la responsabilidad de las Administraciones Públicas en nuestro ordenamiento jurídico está sancionada, no sólo en el principio genérico de la tutela efectiva que en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos reconoce el art. 24 de la Constitución, sino también, de modo específico, en el art. 106.2 de la propia Constitución al disponer que los particulares en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, después artículo 139, apartados 1 y 2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y hoy artículo 32 apartados 1 y 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (…)”.

“(…) Sin embargo, por lo que respecta a esto último, el informe del Grupo de Investigación de Hidrología e Hidráulica Agrícola de la Universidad de Córdoba para ASAJA Córdoba, obrante en el expediente, no sólo dice que "los cauces actuales están mucho más reducidos que en el año 1963, y son incapaces de evacuar el caudal con un periodo de retorno de 50 años que indica el Plan hidrológico del Guadalquivir" y que "la reducción de sección en los cauces por falta de mantenimiento, han podido originar su desbordamiento durante un evento de precipitación que había sido superado en años anteriores", también añade (folio 484) que "la colmatación parcial de los cauces ha aumentado", siendo "necesario limpiar los cauces para evitar el riesgo de inundaciones", y esa labor de limpieza no consta verificada por la Administración autonómica.

Y por lo que respecta a lo primero, el volumen de lluvias y el estado de los embalses no son juicios o valoraciones jurídicas, sino realidades fácticas, por lo que la invocación que se hace a las sentencias de la Audiencia Nacional recogiendo tales realidades no es en modo alguno baladí. Y no lo es porque, siendo pacífico que la finca de la recurrente está en el mismo entorno que las concernidas en aquellos pronunciamientos, hacen referencia no sólo a informes periciales de parte, puntuales, sino al estudio realizado por el Grupo de Investigación de Hidrología Hidráulica Agrícola de la Universidad de Córdoba acreditativo de tres factores de concurrencia causal y de imputación de los daños a la Administración autonómica, que son el carácter no torrencial ni extraordinario -y por tanto no constitutivo de fuerza mayor- de las lluvias caídas en aquel mes de diciembre de 2010; la previsión de la aparición de las lluvias en los pronósticos meteorológicos, y la situación de los embalses (excesivamente llenos) en aquellas fechas”.

Comentario de la Autora:

La sentencia analizada reviste un notable interés jurídico ambiental al abordar la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica por daños derivados de la gestión de los recursos hídricos y de la conservación de los cauces fluviales. En este sentido, el fallo analiza la relación causal entre la defectuosa gestión de los desembalses y la falta de mantenimiento de los cauces del río Guadalquivir, y los daños ocasionados por la inundación en una cantera.

El Tribunal destaca la obligación de la Administración de mantener y conservar los cauces para evitar riesgos de inundación, conforme a lo previsto en la normativa y en los planes hidrológicos, y que la omisión de estas labores puede generar responsabilidad patrimonial,

incluso cuando los bienes afectados se encuentren en zonas inundables, si el daño no es consecuencia de fuerza mayor y existe un nexo causal con la actuación administrativa.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 11239/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de junio de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de febrero de 2026

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 13 de junio de 2025 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: José Santos Gómez\)](#)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ:STSJ AND 12044/2025- ECLI:ES:TSJAND:2025:12044

Palabras clave: Residuos. Residuos peligrosos. Gestión de residuos. Fiscalidad.

Resumen:

La sentencia que traemos a colación resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Agencia Tributaria de Andalucía contra una sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Huelva, sobre la liquidación y la sanción relativas al Impuesto sobre el Depósito de Residuos Peligrosos (ejercicio 2017), giradas a una sociedad mercantil como sustituto del contribuyente.

La Agencia Tributaria argumenta que dicha sociedad mercantil, titular del vertedero, debe repercutir el impuesto al productor de residuos peligrosos, conforme a los artículos 67, 70 y 73 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, y que la base imponible es el peso de los residuos depositados, sin distinguir el tipo de vertedero.

La parte apelada se opone, alegando que la sentencia recurrida y la jurisprudencia del TSJA ya resolvieron la cuestión conforme al artículo 70 de la Ley 18/2003, considerando a la sociedad mercantil únicamente como sujeto pasivo sustituto y, en consecuencia, vinculando dicha posición a la entrega de residuos peligrosos en vertederos situados en Andalucía.

La Sala, tras analizar la normativa y la jurisprudencia aplicables, concluye que el hecho imponible es la entrega de residuos peligrosos en vertederos públicos o privados en Andalucía, y que el titular del vertedero actúa como sustituto del contribuyente productor, debiendo repercutir el impuesto. Añade que no procede distinguir entre tipos de vertederos a efectos fiscales. Sin embargo, respecto de la sanción, el Tribunal considera que la conducta de la parte apelada estaba amparada por una interpretación razonable de la norma, por lo que no procede imponer sanción.

Por todo lo antedicho, estima parcialmente el recurso, revocando parcialmente la sentencia de instancia en cuanto a la procedencia de la liquidación tributaria por 59.946,97 €, y confirmando la improcedencia de la sanción por 40.578,76 €.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) CUARTO.-Tal y como dispone la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, en su art. 67 la constitución del hecho imponible radica en el depósito de residuos peligrosos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y está sujeta, en particular, la entrega de residuos peligrosos en vertederos públicos o privados.

Es conteste que la parte apelada, Ditecsa recibe del productor los residuos peligrosos y los deposita en el territorio de la Comunidad Autónoma. En el territorio de la comunidad se encuentran tanto los vasos de residuos peligrosos, como los vasos de residuos no peligrosos e incluso las instalaciones del productor, en las que sin ser vertederos autorizados, se depositan temporalmente los residuos peligrosos (apartado b del art. 67). Como se indica en escrito de recurso de apelación en ninguna normativa se establece que un residuo peligroso se convierta en no peligroso por el hecho de depositarse en un vaso de residuos no peligrosos.

Como quiera que el hecho imponible es la entrega del residuo peligroso en vertedero público o privado por parte del productor, el titular de la explotación del vertedero de residuos, en este caso la parte apelada, debe ser considerado sustituto del contribuyente productor, de acuerdo con el art. 70.2 y a tenor de lo dispuesto en el art. 73.1 el sustituto del contribuyente deberá repercutir íntegramente el importe del impuesto sobre el contribuyente quedando este obligado a soportarlo.

No cabe distinguir a efectos fiscales entre vertedero de residuos peligrosos o no peligrosos, pues como se ha visto, la normativa tributaria no distingue, y el mismo vertedero puede estar clasificado en más de una categoría, existiendo en el mismo celdas diferenciadas para vertidos de residuos peligrosos y no peligrosos. El precepto se refiere al vertedero en el que se entregan residuos peligrosos, estos son el objeto de gravamen y el hecho imponible su entrega en el vertedero público o privado de la comunidad autónoma. No cabe desviar la atención del hecho imponible y referirlo a una diferenciación o clasificación de la peligrosidad o no peligrosidad del vertedero no establecida ni contemplada por la normativa tributaria. A mayor abundamiento el art. 66.2 inciso segundo dispone: Asimismo, se considerarán vertederos las instalaciones de eliminación que se destinen al depósito de residuos en superficie o bajo tierra, sin alusión alguna al calificativo de peligroso que se anuda al concepto de residuo y al de su entrega para la determinación del hecho imponible y devengo. En definitiva, el vertedero no es más que una instalación técnica de eliminación de residuos peligrosos.

QUINTO.-En este sentido cabe la mención de la sentencia de 20 de octubre de 2021, dictada por el Juzgado delo Contencioso Administrativo nº. 3 de Córdoba, dictada en el proceso 172/2020, en la que refiriéndose al art.70. 2 de la Ley 18/2003, expresa: " Este precepto no describe un hecho imponible distinto del fijado en el art.67, que habla de la entrega en cualquier clase de vertederos, publicos o privados. El art. 70 se refiere al titular de la explotación que recibe el residuo calificado como peligroso, y debe ser interpretado en el sentido de ser titular de cualquier vertedero en el que conforme a la normativa aplicable antes citada, pueda ser depositado el residuo peligroso".

Asimismo debe citarse la sentencia de esta Sala de 5 de febrero de 2024, dictada en el recurso contencioso administrativo nº. 237/2022, de la que cabe destacar lo que expresa en su fundamento de derecho quinto, en el que indica Por otra parte resulta fundamental afirmar que los residuos depositados son peligrosos -hecho no cuestionado- pues a sí lo afirma la propia demandante en su memoria -aunque distinga entre los valorizables y los no valorizables-. En todo caso residuos como el amianto son peligrosos porque la normativa europea así los califica (Decisión 2000/532/CE y 2000/98/CE)" "*La intervención de un sustituto del contribuyente no puede afectar a la tributación del residuo peligroso; de aceptarse la tesis del actor, se estaría permitiendo que determinados depósitos de residuos peligrosos no estuviesen gravados, cuando deban*

abonarse a través de un sustituto (supuestos del art. 67.a) de la Ley 18/2003) y siempre que se depositen en un vertedero de residuos no peligrosos, mientras que los supuestos del apartado b del art. 67, así como aquellos sustitutos que depositen los residuos en un depósito de residuos peligrosos, deberían abonarlo. Es una discriminación, como destaca la demandada, primero que la norma no contempla, y segundo que va contra su propio espíritu, pues el objeto del impuesto es reducir el impacto ambiental de los residuos peligrosos, independientemente del vertedero que se depositen y, que además, no responde a ninguna justificación".

Todo lo expuesto determina un cambio de criterio por parte de esta Sala y Sección respecto de la sentencia de 2 de marzo de 2022, dictada en el recurso de apelación 1513/2020 y la de 12 de mayo de 2022, dictada en el recurso de apelación 1787/2020, lo que conlleva la corrección jurídica de la liquidación tributaria.”.

“(…) SEXTO.-Cuestión distinta es la relativa a la sanción impuesta y debe indicarse que el Tribunal Supremo en sentencia de 2 de enero de 2002, se remite en cuanto a la doctrina sobre el principio de culpabilidad en infracciones tributarias a la sentencia de 14 de octubre de 2000 (recurso de casación 2825/1994) EDJ2000/32441 que cita a su vez la sentencia de 26 de julio de 1997 (recurso 8558/91) EDJ 1997/5414, 2 de diciembre de 2000 (recurso de casación 774/95) EDJ 2000/47680 y 7 de abril de 2001 (recurso de casación 7518/94) EDJ 2001/15222, según la cual, "la cuestión se inscribe en el ámbito del derecho sancionador en materia tributaria, a resolver, consecuentemente, desde la perspectiva de la culpabilidad y de la tipicidad como elementos fundamentales de toda infracción administrativa y también, por tanto, de toda infracción tributaria, habida cuenta que la modificación del concepto de esta última, introducida en el art. 77 de la Ley General Tributaria EDL 1963/94 por la 10/1985, de 26 de abril EDL 1985/8330, no podía interpretarse como abdicación por el legislador del principio de responsabilidad subjetiva y adopción del opuesto de responsabilidad objetiva en el derecho tributario sancionador, pues siguió -y sigue- rigiendo el principio de culpabilidad, como tuvo ocasión de declarar el Tribunal Constitucional en su importante Sentencia 76/1990, de 26 de abril EDJ 1990/4435, principio que excluye la imposición de sanciones por el mero resultado. En definitiva, puede afirmarse, como hizo la propia Dirección General de Inspección Tributaria en su Circular de 29 de febrero de 1988, que la tendencia jurisprudencial ha sido la de "vincular la culpabilidad del sujeto infractor a la circunstancia de que su conducta no se halle amparada por una interpretación jurídica razonable de las normas fiscales aplicables. Especialmente -sigue la Circular- cuando la Ley haya establecido la obligación a cargo de los particulares de practicar operaciones de liquidación tributaria, la culpabilidad del sujeto infractor exige que tales operaciones no estén respondiendo a una interpretación razonable de la norma tributaria, pues si bien esa interpretación puede ser negada por la Administración, su apoyo razonable, sobre todo si va acompañado de una declaración correcta, aleja la posibilidad de considerar la conducta como infracción tributaria, aunque formalmente incida en las descripciones del art. 79 de la misma Ley General Tributaria" EDL1963/94.

La anterior doctrina aboca a la consideración de la improcedencia de la sanción impuesta, pues la actuación de la hoy parte apelada, quedaba amparada por una interpretación razonable de la norma, como queda patente sin más consideraciones en que la interpretación anterior de los preceptos contemplados ha sido modificada por la presente sentencia.

Por ello, procede la estimación parcial del recurso de apelación”.

Comentario de la Autora:

Esta sentencia esclarece que el hecho imponible del Impuesto sobre el Depósito de Residuos Peligrosos se produce por la entrega de residuos peligrosos en cualquier vertedero, público o privado, dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin distinguir la naturaleza del vertedero (peligroso o no peligroso).

De este modo, rechaza la exclusión de tributación de ciertos depósitos de residuos peligrosos en vertederos no específicamente clasificados como peligrosos, evitando así lagunas legales y discriminaciones no contempladas por la norma.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 12044/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 13 de junio de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de febrero de 2026

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 16 de junio de 2025 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Fernando de la Torre Deza\)](#)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ:STSJ AND 11807/2025- ECLI:ES:TSJAND:2025:11807

Palabras clave: Aguas. Evaluación ambiental. Evaluación de impacto ambiental (EIA). Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP).

Resumen:

El pronunciamiento de autos resuelve el recurso ordinario interpuesto por la Asociación de Vecinos Mestanza y Lomas de Cantarranas contra la resolución desestimatoria del recurso formulado frente a la aprobación del Proyecto de Agrupación de Vertidos y Anteproyecto de la Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) Aglomeración Urbana Guadalhorce-Málaga. La Junta de Andalucía es la parte demandada.

La actora alega la falta de competencia de la Junta, la arbitrariedad de la ubicación de la instalación, que se sitúa en una zona inundable, y menciona deficiencias en el Estudio de Impacto Ambiental y la consecuente vulneración de normativa estatal y autonómica, como la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#) (LEA); la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental; la Constitución; el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga (POTAUM), y el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

El Tribunal desestima los motivos relativos a la competencia y a la supuesta infracción de los principios de seguridad jurídica y buena fe, así como la incompatibilidad con el POTAUM, al considerar que la normativa autonómica es válida y que no existe prohibición expresa para la ubicación de la EDAR en la zona. No obstante, estima el recurso respecto a la falta de análisis medioambiental de las alternativas de ubicación.

A los anteriores efectos, la Sala analiza si la elección de la ubicación de la EDAR en la Vega de Mestanza (alternativa 2) está debidamente justificada como la opción que menos perjudica al medio ambiente y determina que, aunque el estudio de impacto ambiental cumple formalmente con la Ley 7/2007, no se realizó un análisis ambiental exhaustivo de las alternativas, como exige el artículo 35.1.b) de la LEA. De hecho, la Vega de Mestanza es parte del Corredor Biológico Mundial, lo que incrementa su valor ecológico y la necesidad de un análisis riguroso de las opciones.

El estudio desestimó otras alternativas principalmente por razones económicas (costes de obras, bombeos, expropiaciones), omitiendo la evaluación ambiental comparativa, y se optó por la alternativa 2 por ser la más económica, no por su menor impacto ambiental. En conclusión, el Tribunal considera que la decisión se basó en criterios económicos y no en un análisis ambiental completo de todas las alternativas, incumpliendo la normativa vigente. Por

ello, estima el recurso presentado y anula la resolución impugnada y la resolución de 18 de agosto de 2021, de la que trae causa.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) QUINTO: Entrando a conocer sobre la cuestión que bien pudiera calificarse como de fondo, y que no es otra que determinar si la elección de la ubicación de la Edar en la Vega Mestanza, alternativa 2 de todas las que sean tenido en cuenta, se encuentra debidamente acreditada en el sentido de ser la que menos perjuicios causa al medio ambiente, lo que la parte recurrente combate en sus motivos 3º y 5º, por entender que por un lado se ha quebrantado lo dispuesto en la ley 21/2013 y en los arts 16.2 y 27 a 35 de la ley 7/2007 de Gestión Integrada de la calidad ambiental, los motivos que se alegan por dicha parte han de ser estimados y ello por las siguientes consideraciones:

En primer lugar, porque si bien el estudio de impacto ambiental con respecto a la parcela en la que se pretende la construcción de la Edar, cumple las exigencias establecidas en el art 5º, 1 A de la ley 7/2007 en cuanto que en él se analizan los factores relativos a " la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados" y en este sentido los reproches que la parte recurrente vierte en contra de dicho estudio de impacto ambiental no son acogibles pues una cosa es que desde un punto de vista formal pudiera adolecer de una falta de sistemática, no guardando el orden deseable, lo cierto es que a la postre en él se analizan dichos factores, al no poderse limitar dicho estudio únicamente a las condiciones de dicha parcela, sino que debió de completarse con un estudio de las alternativas posibles para instalación de la depuradora, estudio que debe de abarcar a si éstas presentan desde el punto medio ambiental más o menos inconvenientes como así se establece en el art 35.1.b) de dicha ley al disponer que "el estudio de impacto ambiental contendrá, al menos, la siguiente información en los términos desarrollados en el anexo V: b) Descripción de las diversas alternativas razonables estudiadas que tengan relación con el proyecto y sus características específicas, incluida la alternativa cero, o de no realización del proyecto, y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos del proyecto sobre el medio ambiente" estudio que en el caso que nos ocupa debió de extremarse teniendo en cuenta que la Vega de Mestanza ha sido nombrada oficialmente como parte del Corredor Biológico Mundial, pasando a ser un punto estratégico del mismo, al ser elegido como Kilómetro Cero del Sur de Europa del Corredor Biológico Mundial por su alto valor ecológico, no pudiendo argüirse que al ser una mera iniciativa carece de relevancia, pues sin desconocer que ello es así, no quiere decir que no deba de tenerse en cuenta a la hora de, entre las distintas alternativas, decantarse por la Vega de Mestanza, de manera que el análisis medio ambiental debió de extenderse a las otras alternativas con la misma intensidad.

En segundo lugar, porque, un análisis de las alternativas propuestas pone de relieve y manifiesto que no solo no han sido objeto de un estudio medio ambiental, sino que se ha limitado ha desecharlas por razones ajenas a dicha materia, y en concreto por razones económicas relativas al coste de las obras a realizar de llevarse a cabo en cualquiera de ellas, así, tras describir " la situación actual, tanto de los colectores como del entorno físico, teniendo así todos los datos para poder determinar la mejor ubicación de las parcelas, concluyendo que todos los colectores existentes se encuentran en zona inundable bien sea

en la del Río Guadalhorce, Río Campanillas o del Arroyo del Valle", procede a desechar la elección de cualquiera de las otras alternativas arguyendo lo siguiente:

Con respecto a la alternativa 1, zona oeste, porque en su contra, consta que los nuevos Colectores de la AA.VV. de los Colectores de Campanillas, Longaniza, Santa Águeda y Alhaurín de la Torre, tienen que discurrir a contrapendiente, lo que o bien aumentaría el coste de excavación o bien sería necesario la ejecución de costosos bombeos de aguas residuales, así como que la llanura de inundabilidad rondaría de margen a margen los 690 metros, lo que aumentaría los riegos de implantación de la Nueva EDAR.

Respecto a la alternativa 1-bis, zona oeste no inundable, porque sería precisa la demolición de más de 2,5km de Colector de Impulsión de la AA.VV. Cártama - Alhaurín el Grande, recientemente ejecutado, además del redimensionamiento del Bombeo 2 de la citada agrupación, al aumentar y variar la cota de la nueva parcela, así como que todos los Colectores de la Nueva AA.VV., (Santa Amalia, Alhaurín de la Torre, Plan Director de EMASA), habrían de ejecutarse hacia aguas abajo, por la plataforma ferroviaria, ya que se han de recoger los distintos puntos de vertido, para posteriormente realizar un bombeo con el 100% del caudal de cálculo, lo implicaría una doble conducción, (una de bajada por gravedad recogiendo todos los puntos de vertido y otra de

subida de impulsión con el 100% del caudal recogido), siendo necesario bombear el 100% del caudal para llegar a la EDAR, siendo necesaria una estación de bombeo la cual se debería de ubicar en zona inundable, ya que todos los puntos de vertido están en dicha zona, todo lo cual supondría unos mayores costes de explotación por consumo energético y mantenimiento de los bombeos frente a las conducciones por gravedad.

Respecto a la alternativa 2, que solo el Colector de Alhaurín de la Torre discurriría a contra pendiente, pero en una longitud de apenas 450 metros, así como que al estar parcialmente urbanizada a ambos márgenes de la llanura de inundabilidad, se impediría la ubicación de la depuradora en parcela de tamaño adecuado en zona no inundable.

En cuanto a la alternativa 3, zona oeste que por un lado, no se recoge ningún colector de forma directa, teniendo todos los colectores que discurrir al menos 1 Km fuera de la antigua plataforma ferroviaria, lo que aumentaría los gastos de expropiación, por otro lado que se ubica en zona inundable del Río Guadalhorce posterior a la conexión de del Río Campanillas y Arroyo del Valle, lo que aumenta el caudal y los riegos de afección en la implantación, y por otro lado que la zona está completamente urbanizada a ambos márgenes de la llanura de inundación, lo que impide la ubicación de la depuradora en una parcela en zona no inundable".

Establecidos los pros y los contras, a la hora de decidirse por una de las alternativas, concretamente por la que sitúa la Edar en la Vega de Mestanza, se pone de relieve que han sido motivos exclusivamente económicos los que han decidido la elección, así se recoge en las conclusiones de la justificación de la elección de la alternativa seleccionada: Que la alternativa que menos contraindicaciones ofrece es la alternativa 2 pues es la mas económica, tanto por la longitud de los colectores como por la expropiación para la ejecución de los mismos, pues comparada con la alternativa 1 bis, parcela no inundable, ésta es mucho mas costosa.

Pues bien de un examen de las razones que arguyen para desechar cualquiera de dichas alternativas se evidencia, por un lado que básicamente son razones de tipo económico las que conducen a no tener por idónea cualquiera de las otras alternativas, y por otro que con respecto a ellas se omite no solo todo estudio medio ambiental del que pudiera concluirse que la ubicación en cualquiera de ellas causaría mayor impacto al medio ambiente, incumplándose lo dispuesto en el art 35.1.B de la ley 21/2013 que como ya se dijo obliga a que el estudio de las alternativas deba tener en cuenta " los efectos del proyecto sobre el medio ambiente "como son la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados, siendo así que, en dicha material o que prima es la protección del medio ambiente sobre otras razones, como puedan ser las económicas, que si bien, en algún supuesto singular pueden ser decisivas para la elección de una ubicación concreta, ello únicamente sería procedente cuando todas las alternativas desde el punto de vista medio ambiental tuviesen las mismas características, pero no cuando se desestiman las alternativas por razones económicas y una vez desestimadas se procede a hacer un estudio de impacto medioambiental de la alternativa elegida, pues actuando así, como sostienen los peritos de la parte recurrente, el informe medio ambiental parece ir dirigido a justificar una ubicación predeterminada por motivos económicos, entre ellos el que sea punto de confluencia de los distintos colectores, al tiempo que, por su contenido simplemente descriptivo y sin ningún juicio crítico, quedaría reducido al cumplimiento de un trámite procedimental, todo lo cual conduce, según se dijo, a estimar el recurso.”.

Comentario de la Autora:

La sentencia analizada refuerza las obligaciones derivadas de la LEA, en especial las del artículo 35.1.b), en cuanto a la exigencia de rigor, motivación y prioridad de los criterios ambientales en los estudios de impacto ambiental propios de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, frente a los criterios económicos.

Este pronunciamiento contribuye a consolidar la protección ambiental como elemento central y vinculante en la toma de decisiones administrativas sobre infraestructuras de este tipo.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 11807/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 16 de junio de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de febrero de 2026

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 20 de junio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Miguel Ángel Gómez Torres)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ:STSJ AND 11542/2025- ECLI:ES:TSJAND:2025: 11542

Palabras clave: Calidad del aire. Transportes. Vehículos eléctricos.

Resumen:

La sentencia que traemos a colación resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Junta de Andalucía contra una sociedad mercantil relativo a la denegación de autorizaciones VTC.

A modo de antecedente, la Delegación Territorial en Málaga de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda dictó 20 resoluciones, el 10 de octubre de 2023, denegando a la sociedad mercantil el otorgamiento de autorizaciones para el arrendamiento de vehículos con conductor (VTC). Dichas resoluciones fueron recurridas en vía de alzada, con resultado desestimatorio.

La mercantil interpuso recurso contencioso-administrativo, estimado parcialmente por el Juzgado, que anuló el acto administrativo impugnado por insuficiencia de motivación y ordenó la retroacción de actuaciones para que la Administración dictara una nueva resolución debidamente motivada, sin aplicar la ratio 1 VTC/30 taxis. La sentencia de instancia estimó parcialmente el recurso de la mercantil por insuficiencia de motivación en criterios medioambientales y anuló el acto administrativo por dicha insuficiencia de motivación, aunque la mercantil no había alegado expresamente ese motivo en su demanda.

El juzgador *ad quem* estima el recurso de apelación en base a los artículos 33, 56 y 67 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), que establecen que los tribunales deben juzgar dentro de los límites de las pretensiones y motivos expuestos por las partes, y que si el juez detecta nuevos motivos relevantes no alegados debe ponerlos en conocimiento de las partes para salvaguardar los principios de contradicción y congruencia. Asimismo, se remite a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en sentencias como la de 26 de abril de 2012 y 25 de enero de 2013, que ha reiterado que dictar sentencia sobre motivos no alegados vulnera el derecho de defensa y puede conllevar la retroacción de actuaciones.

A los anteriores efectos, y aplicando dicho marco al caso concreto, la Sala infiere que la mercantil apelada no impugnó la falta de motivación de la resolución denegatoria de autorizaciones VTC, sino que cuestionó criterios cuantitativos y medioambientales. Sin embargo, el juzgador *a quo* incurrió en incongruencia *ultra petita* al basar su fallo en la falta de motivación sin dar oportunidad a las partes de pronunciarse, lo que causó indefensión a la Administración y vulneró el principio de contradicción y el artículo 24.1 CE.

En base a la doctrina jurisprudencial sobre la motivación de los actos administrativos como requisito esencial para su validez, y por remisión a la STS de 8 de octubre de 2010, el Tribunal destaca que la motivación debe permitir al destinatario conocer las razones de la decisión administrativa y, en caso de incumplimiento, puede conllevar la anulabilidad del acto, en la medida en que genere indefensión, según el artículo 63.2 de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el presente caso, la resolución administrativa desestimatoria, relativa a las veinte solicitudes de autorizaciones VTC previamente denegadas, se fundamentó en el artículo 99.5.a) de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), así como en que la zona supera el valor objetivo a largo plazo del O₃, según el Informe de Evaluación de la Calidad del Aire en España de 2022. Se confirma que la motivación, aunque sucinta, existe y cumple su función, sin causar indefensión a la sociedad mercantil, que conocía el motivo medioambiental de la denegación. El límite de 120 µg/m³ de ozono está recogido en el [Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire](#), y en la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, siendo la [Directiva \(UE\) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre la calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa](#), más exigente, con una senda de reducción que fija valores inferiores (por ejemplo, 100 µg/m³ en el horizonte de 2050). Finalmente, se menciona el origen internacional de esta normativa en el Convenio de Ginebra de 1979 y sus protocolos, ratificados por España.

El mencionado artículo 99.5.a) de la LOTT, añadido por el [Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea](#), condiciona el otorgamiento de autorizaciones de VTC al cumplimiento de criterios medioambientales, denegando la autorización si se superan ciertos valores de contaminación (NO₂, PM_{2,5}, O₃), salvo para vehículos eléctricos cero emisiones, de célula de combustible o de hidrógeno. La norma permite a las comunidades autónomas establecer criterios adicionales y se justifica en la adaptación a la sentencia del TJUE de 8 de junio de 2023 (asunto C-50/21), que reconoce la protección ambiental y la gestión del transporte como razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones a la libertad de establecimiento.

La empresa se considera discriminada frente al sector del taxi, ya que la restricción solo se aplica a las nuevas licencias VTC. Sin embargo, la Sala concluye que no hay discriminación, pues el régimen jurídico de acceso a licencias de taxi y VTC es diferente: el taxi está sujeto a una limitación de licencias por municipio, mientras que las VTC no tienen actualmente una ratio limitativa válida tras la sentencia del TJUE. Añade que el artículo 150 del Real Decreto-ley 5/2023 prevé que los taxis también puedan quedar sujetos a criterios medioambientales por decisión local.

En definitiva, la Sala considera que la medida cumple con los principios de proporcionalidad y no discriminación exigidos por el derecho nacional y comunitario, ya que la restricción solo se aplica si se superan los niveles de contaminación y existen alternativas viables (vehículos

eléctricos), apoyadas por incentivos fiscales y programas como MOVES III. Por ello, el Tribunal concluye que la denegación de autorizaciones a la sociedad mercantil fue adecuada, proporcionada, no discriminatoria, por lo que estima el recurso y confirma dicha denegación por ajustarse a Derecho.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Donde puso el énfasis en la instancia la entidad recurrente y ahora apelada, es en la discriminación que, a su sentir, ocasiona que el legislador solo hubiera adoptado esa medida para el sector de las VTC y no para los servicios de taxi pese a que también este último sector contribuye a la contaminación del medio ambiente, e incluso, según argüía, lo hace en una medida superior al existir en Andalucía más licencias activas de taxi(8.588 según las resoluciones denegatorias) que de VTC (3.306).

Esta última afirmación de la actora no la podemos compartir pues con el art. 99.5.a) de la LOTT no se trata de imponer restricciones medioambientales a las autorizaciones VTC existentes sino a las nuevas que se soliciten y las que estén pendientes de resolución de acuerdo con el apartado 2 de la disposición transitoria quinta del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio.

Pues bien, el condicionamiento del otorgamiento de nuevas autorizaciones VTC al cumplimiento de criterios medioambientales sobre mejora de calidad del aire y reducción de emisiones de CO2 en los términos previstos en el art. 99.5.a) de la LOTT, no apreciamos que vulnere el principio de igualdad de trato o de no discriminación consagrado en los arts. 14 CE y 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en los términos que ha sido delimitado por la doctrina constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea(por todas, SSTC 76/1986, de 9 de junio, FJ 3.º; 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 6.º; 186/2000, de 10 de julio, FJ 11.º; 273/2005, de 27 de octubre, FJ 3.º; 59/2008, de 14 de mayo, FJ 5.º; 127/2009, de 26 de mayo; o la más reciente 140/2024, de 6 de noviembre; y SSTJUE de 21 de julio de 2011, C-21/10, ap. 47; de 12 de mayo de 2011, C-176/09, ap. 31; de 14 de septiembre de 2010, C-550/07 P, ap. 55; de 16 de diciembre de 2008, C-127/07, ap.23; de 3 de mayo de 2007, C-303/05, ap. 56; y de 10 de enero de 2006, C-344/04, ap. 95).

A propósito del principio fundamental de Derecho comunitario de igualdad de trato, la doctrina del TJUE nos dice que este principio exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que tal diferenciación esté objetivamente justificada. La exigencia del carácter comparable de las situaciones no requiere que las situaciones sean idénticas, sino que basta con que sean análogas (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de mayo de 2011, C-147/08, apartado 42, y de 19 de julio de 2017, C-143/16, apartado 25). El carácter comparable de las situaciones no debe apreciarse de manera global y abstracta, sino de un modo específico y concreto, teniendo en cuenta todos los elementos que las caracterizan, especialmente a la luz del objeto y la finalidad de la normativa nacional que establezca la distinción controvertida y, en su caso, de los principios y objetivos del ámbito al que pertenezca dicha normativa nacional (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 2008, C-127/07, apartados 25 y 26; de 16 de julio de 2015, C-83/14, apartados 89 y 90, y de 9 de marzo de 2017, C-406/15, apartados 56 y 57).

Si bien la del art. 99.5.a) de la LOTT se trata de una condición limitativa que establece el legislador estatal específicamente para el otorgamiento de las autorizaciones de

arrendamientos de vehículos con conductor(VTC) que se soliciten y no la extiende al sector del taxi, y reconociendo la Sala la homogeneidad de la actividad de unos y otros operadores económicos -competidores entre sí- a la hora de producir efectos potencialmente contaminantes sobre el medio ambiente atmosférico, dado que en ambos casos el elemento material empleado para desempeñar la actividad de transporte discrecional de viajeros es un vehículo automóvil, empero, esa equiparabilidad no concurre a los efectos que nos ocupan. Nos explicamos.

Mientras que los servicios de taxis están sometidos a una intensa regulación que incluye la «contingentación» de las licencias, como declara el Tribunal Supremo en su sentencia de 4 de junio de 2018 (rec. 438/2017), lo que se traduce en que el número de licencias de autotaxi está limitado en cada municipio y su modificación y ampliación por el ayuntamiento solo es factible en atención a determinados factores (niveles de oferta y demanda del servicio, evolución de las actividades comerciales, industriales, turísticas, económicas en general o de otro tipo que pueda generar una demanda específica del servicio del taxi, infraestructuras de servicios públicos vinculadas a la sanidad, enseñanza, servicios sociales, espacios de ocio y las actividades lúdicas y deportivas, los transportes u otros factores que tengan incidencia en la demanda de servicios del taxi,...), como así se regula en el ámbito autonómico en los arts. 12 y 13 del Decreto 35/2012, de 21 de febrero, de la Consejería de Obras Pública y Vivienda, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeros en Automóviles de Turismo, que vienen a desarrollar lo establecido en el art. 15 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbano y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, precepto este último que regula el régimen jurídico de las licencias de auto taxi y cuyo apartado 7 permite incluso que la Comunidad Autónoma pueda, con ciertos condicionantes, predeterminar el número máximo de las licencias de auto taxis en cada uno de los distintos municipios; en cambio, el número de autorizaciones VTC no está actualmente limitado pues la consabida regla de proporcionalidad de una 1 VTC/30 licencias autotaxi, que aún prevén los arts. 48.3 LOTI y 18 bis.4 de la Ley andaluza 2/2003, ha sido declarada contraria al art.49 del TFUE en la citada sentencia del TJUE de 8 de junio de 2023 cuando no se haya acreditado ni que esa medida sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como de protección de su medio ambiente, ni que la citada medida no vaya más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos, lo que aquí sucede pues la letrada la Junta de Andalucía en su recurso de apelación reconoce abiertamente que la aplicación de la ratio 1/30 vulnera el principio de libertad de establecimiento según han delimitado la sentencia del TJUE de 8 de junio de 2023 y el Tribunal Supremo en diversas sentencias que ha ido posteriormente dictando, como la de 18 noviembre de 2024 (rec. 596/2023) que cita la sentencia apelada.”.

“(…) La profunda disparidad del régimen jurídico a que está sometido la solicitud y acceso de uno y otro tipo de autorizaciones, nos lleva a la convicción de que no estamos ante situaciones comparables, por lo que, en suma, no resulta discriminatorio que el legislador estatal imponga solo a las nuevas licencias de VTC el controvertido criterio medioambiental. El diferente trato normativo dispensado no es, a juicio de la Sala, discriminatorio.”.

Comentario de la Autora:

En el supuesto de autos, el Tribunal confirma la conformidad a Derecho de la denegación de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) cuando se superan determinados valores límite de contaminantes atmosféricos en la zona donde se

pretende domiciliar la autorización. Se reconoce expresamente que la protección del medio ambiente es una razón imperiosa de interés general que puede justificar restricciones a la libertad de establecimiento, en línea con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ejemplificada por la Sentencia de 8 de junio de 2023, en el asunto C-50/21.

La Sala concluye que la medida es proporcionada y no discriminatoria, ya que la restricción solo afecta a nuevas autorizaciones VTC y no a las existentes. Asimismo, la autorización se concede si el vehículo es eléctrico de cero emisiones, de célula de combustible o de combustión de hidrógeno. Finalmente, determina que no existe discriminación respecto al sector del taxi, dado el diferente régimen jurídico de acceso y limitación de licencias en ambos sectores.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 11542/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 20 de junio de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de febrero de 2026

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 8 de julio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Julián Manuel Moreno Retamino)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ:STSJ AND 13707/2025- ECLI:ES:TSJAND:2025: 13707

Palabras clave: Energías renovables. Especies protegidas.

Resumen:

La sentencia que se analiza resuelve el recurso interpuesto por una sociedad mercantil contra la resolución presunta de la Consejería de Política Industrial y Energía de la Junta de Andalucía, que denegó la autorización administrativa previa para la planta solar fotovoltaica “Mirabal Solar I” (49,987 MWp), en Montoro (Córdoba).

La resolución impugnada se basó en informes técnicos desfavorables, en particular por el impacto sobre el lince ibérico y la biodiversidad local, conforme al principio de precaución de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

La demandante alega, en primer lugar, la nulidad del informe vinculante y de la referida resolución por el uso de modos verbales condicionales en dicho informe, aspecto que la Sala considera adecuado tanto gramatical como jurídicamente, en virtud del principio de precaución recogido en el artículo 2.g) de la Ley 42/2007, que exige considerar las posibles afecciones a especies silvestres.

En segundo lugar, cuestiona la validez y el rigor científico del informe mencionado, lo que el Tribunal rechaza. A estos efectos, determina que está debidamente motivado y que considera la documentación técnica, incluidos estudios de impacto ambiental y proyectos de ejecución. En este sentido, se destaca que los impactos más relevantes sobre el lince incluyen pérdida de hábitat, el efecto barrera, las molestias o la mortalidad por atropello, que podrían afectar a su supervivencia y reproducción. Concluye que el informe emitido por la Administración está suficientemente motivado, ha considerado las alegaciones de las partes y ha detectado la omisión del lince ibérico en el estudio presentado por el promotor, valorando adecuadamente los aspectos técnicos y jurídicos relevantes.

La Sala añade que, pese a que el informe pericial aportado por la demandante ha sido elaborado por una licenciada en Biología y ratificado judicialmente, no desvirtúa el informe de la Administración, aunque difiera en sus conclusiones. Se subraya la necesidad de respetar el principio de precaución y los de conservación y restauración de la biodiversidad, especialmente al tratarse de especies en peligro de extinción, advirtiendo que la relajación de estos principios podría agravar el deterioro ambiental y revertir los avances logrados. Por último, constata que el proyecto se ubica sobre un área crítica y en territorios de hembras reproductoras del lince ibérico, generando un impacto directo, negativo e imposible de corregir, de modo que no opera el contenido del artículo 61 de la Ley 42/2007.

Por ello, la sentencia desestima íntegramente el recurso.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) No puede compartirse con la demandante que el informe que sirve de base a la resolución denegatoria esté falto de motivación ni de concreción.

El uso verbal de modos cual el condicional o potencial -afectaría, supondría-es del todo correcto, no solo desde un punto de vista gramatical y lingüístico -pues se habla de situaciones futuras, potenciales-, sino también jurídico. Y es que existe un mandato legal derivado de un principio que inspira la ley.

Así, el artículo 2. 2 de la ley 42/2007, dispone "Son principios que inspiran esta ley

g) La precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales o especies silvestres.

Obsérvese que es el propio legislador el que utiliza un modo verbal subjuntivo- en la expresión puedan afectar;-modo propio para expresar acciones posibles, no de producción segura y cierta en todo caso.

El principio de precaución ha de comportar, en una aplicación razonable, la consideración de las eventuales afectaciones a especies silvestres.”.

“(…) De cuanto llevamos expuesto pueden extraerse ya varias conclusiones. En primer lugar que el informe de la administración no está falto de motivación, sino que al contrario exterioriza, con claridad y detalle suficientes, las razones de su decisión. No se genera indefensión (artículo 24 CE) alguna a la parte que ha podido combatir la resolución con todo conocimiento de causa.

Por otro lado, concluimos también que se han considerado las alegaciones presentadas por la partes. Y en concreto, como muestra de ello, se ha detectado que en los impactos en la biodiversidad y geodiversidad que se ofrecen en el informe de la parte, presentado con el proyecto, existe un déficit importante: no se incluye el lince ibérico. Ciertamente es que la prueba practicada sí se ocupa de este particular. Volveremos sobre ello más adelante.”.

“(…) La demandante ha aportado un informe pericial de una Licenciada en Biología -ratificado en presencia judicial- que no desvirtúa el informe de la administración, aunque difiera en sus conclusiones.

Así, considera que el proyecto, con medidas adecuadas, será compatible con la biodiversidad y con la conservación de especies protegidas, concretamente el lince ibérico.

También considera, que no se puede afirmar con certeza-obsérvese que la perito, con buen criterio, no hace afirmaciones tajantes en este particular- que proyectos como la planta fotovoltaica "Mirabal Solar I", con una adecuada carga de medidas destinadas al lince ibérico, no puedan -obsérvese como también la perito utiliza el modo subjuntivo, tan criticado por la actora cuando lo emplea la administración- ser unos entornos adecuados para la conservación de la especie y no pueda coexistir el lince con este tipo de instalaciones.

Asimismo, entiende que el proyecto no tiene los efectos negativos sobre el lince y su hábitat que le atribuyen y que, en todo caso, deben aplicarse los principios de legalidad, proporcionalidad y no discriminación, de tal forma que no se concluya la inviabilidad ambiental del proyecto, buscando fórmulas, ya implementadas en otros proyectos similares que permitan compatibilizar el desarrollo del proyecto con la protección del lince y su hábitat.

Coincidimos con la perito de la actora en la necesaria aplicación de los citados principios. Mas no consta, ni se ha acreditado, que los mismos se hayan vulnerado por la administración.

Pero hemos de reiterar que en esta materia rige también, el principio citado más arriba: el principio de precaución, que al parecer no se ha considerado en el informe pericial de la actora.

Así como los de conservación y restauración de la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales (art. 2.b) de la ley 42/2007).

Principios todos cuyo respeto debe presidir la actuación administrativa. Mucho más cuando se comprometen valores cual la conservación de especies en peligro de extinción, o solo vulnerables -estadio al que se ha llegado precisamente, en buena medida, por la acción pro activa de la administración en el caso del lince-.

Una relajación en la aplicación de estos principios llevaría, sin duda, a un empeoramiento del medio ambiente, retrocediendo a épocas pasadas y con pérdida de lo avances conseguidos.”.

“(…) Pues bien, situada así la cuestión, hemos de compartir con la administración demandada que los proyectos cuya autorización se solicita solapan directamente con área crítica y con territorios de hembras reproductoras; lo que comporta un impacto directo - negativo- incorregible. Y es que el informe es claro y rotundo: el proyecto es inviable en la ubicación propuesta por su incompatibilidad con la conservación de la biodiversidad; en concreto del lince ibérico. Las medidas correctoras son pues insuficientes dada la entidad de la afectación de los valores a preservar.”.

“(…) Se sostiene que existe arbitrariedad manifiesta dada la disparidad de criterios del servicio de protección ambiental en la emisión de declaraciones de impacto ambiental.

Con lo expuesto más arriba estimamos que es suficiente para desestimar esta alegación.

Lejos de la arbitrariedad, el informe del referido servicio es razonado, detallado, basado en evidencias científicas y ni siquiera el informe de la parte actora ha logrado desvirtuar plenamente sus conclusiones. Recordamos cómo dicho informe de la demandante utiliza también modos verbales que debilitan el rigor de las hipótesis o afirmaciones de futuro sostenidas.

Por último, no podemos comparar este proyecto con otros situados en otras áreas geográficas con otros condicionantes de todo tipo. En cada caso, la respuesta de la administración ha de ser particular y por ello, cabe que distinta, con autorizaciones de unos proyectos y denegaciones de otros.

Solo si se acreditase que en dos situaciones iguales, idénticas, no parecidas, se ha resuelto de manera distinta podría sostenerse una discriminación contraria a la Constitución. Pero eso no ha sucedido en el caso presente. Al menos, no se ha acreditado.

En fin, y a modo de conclusión, podemos decir que la administración ha fundado de forma más que suficiente su decisión en criterios técnicos y que la prueba aportada por la demandante no ha convencido al Tribunal del mejor criterio de la parte ni del error en las conclusiones del informe vinculante que determinó la resolución impugnada. Por todo lo expuesto, el recurso ha de ser desestimado en su integridad.”.

Comentario de la Autora:

La sentencia de autos refuerza el principio de precaución en la toma de decisiones administrativas que puedan afectar a espacios naturales o especies silvestres, como el emblemático lince ibérico.

El Tribunal subraya que los informes técnicos que sirven de base para denegar autorizaciones deben estar suficientemente motivados y basados en evidencias científicas, y detallar los impactos negativos sobre el hábitat del lince ibérico y la biodiversidad local, como consta en este supuesto.

En este sentido, respalda que la viabilidad ambiental de proyectos que afecten directamente a áreas críticas de especies protegidas puede ser denegada si las medidas correctoras propuestas se consideran insuficientes para evitar impactos irreversibles.

Si bien se reconoce la existencia de excepciones por razones imperiosas de interés público de primer orden (artículo 61 de la Ley 42/2007), la sentencia determina que en el caso analizado no concurren circunstancias que justifiquen la autorización del proyecto frente a la protección ambiental.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 13707/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 8 de julio de 2025](#)

Cantabria

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de enero de 2026

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 16 de junio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: José Ignacio López Carcamo)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ:STSJ CANT 669/2025- ECLI:ES:TSJCANT:2025:669

Palabras clave: Autorizaciones y licencias. Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus). Declaración de impacto ambiental. Energía eólica. Energías renovables. Evaluación Ambiental. Paisaje.

Resumen:

El pronunciamiento de autos versa sobre la impugnación de la autorización administrativa previa de un parque eólico por parte de una asociación. En concreto, la actora solicita la anulación de ciertos actos administrativos relacionados con el Parque Campo Alto y otros polígonos eólicos en Cantabria. Constituyen la parte demandada el Gobierno de Cantabria y, como codemandadas, las sociedades mercantiles promotoras del proyecto.

A los anteriores efectos, la actora interpuso un recurso de alzada que no se resolvió en plazo, por lo que entró en juego el silencio administrativo negativo.

Los motivos alegados por la asociación incluyen la falta de respuesta de la Administración a la solicitud de revisión de la declaración de impacto ambiental (DIA), la supuesta nulidad de pleno derecho —indica la Sala que no queda claro si de la DIA o de la solicitud de revisión de oficio— y el incumplimiento de los plazos establecidos en la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#), y en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en lo relativo a la evaluación ambiental. Sin embargo, el Tribunal señala que la falta de respuesta o el incumplimiento de plazos no generan automáticamente invalidez jurídica, conforme al artículo 48.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, la actora aduce la ausencia de planificación y evaluación ambiental estratégica conjunta para todos los parques, así como la falta de valoración de sinergias y de posibles efectos negativos, como impactos en la salud, el paisaje, los espacios protegidos y las afecciones socioeconómicas. No obstante, la Sala considera que no aporta pruebas suficientes ni justifica la vulneración de normas concretas.

Seguidamente, la actora invoca el incumplimiento de [la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria](#), y del Convenio Europeo del Paisaje (Convenio de Florencia), pero sin acreditación suficiente. Esgrime otros argumentos, como la ausencia de alternativa cero y el

conflicto entre utilidad pública e interés social, que, no obstante, carecen de desarrollo argumental. Finalmente, se descartan las alegaciones vertidas sobre la nulidad del PNIEC 2021-2023 y la ilegalidad general de los parques eólicos y de las concesiones de uso del territorio, por no ser objeto del proceso.

Distinta suerte corrió la alegación relativa a la vulneración del derecho de participación de la asociación en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, regulado en los artículos 33.3, 34.3 y 37 de la Ley 21/2013, que fue estimada por los motivos que siguen.

Tras distinguir los trámites obligatorios de información pública y de consulta a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, el Tribunal concluye que la Administración no acreditó la realización de las consultas legalmente exigibles respecto de la asociación demandante, lo que determinó la anulación de los actos impugnados y la imposición de costas a la parte demandada.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Vemos que hay dos tramites de consulta: una inicial previa al inicio del procedimiento para la autorización del proyecto, cuyo objeto es la elaboración del documento de alcance del estudio de impacto ambiental -art. 34.3-; y otra, dentro ya de dicho procedimiento -art.37-

La consulta es un trámite distinto al de información pública; un trámite esencial, en cuanto cauce de participación, no ya de la ciudadanía, sino de actores específicos que, por su posición, su significado institucional, los intereses que representan y sus conocimientos, están en disposición de hacer aportaciones cualificadas en aras a la acomodación del proyectos a todos los intereses afectados y, en especial, a las exigencia de los derechos y principios constitucionales implicados. Por eso, la ley determina su carácter preceptivo, y por eso su omisión conlleva invalidez del acto de que se trate. Se puede sostener que su esencialidad hace que el procedimiento que no lo incorpore queda huérfano de su medula vital; amen de provocar la indefensión de los destinatarios de la consulta.

Esos destinatarios son las Administraciones Públicas afectadas y las personas interesadas. Y en estas últimas se incluyen, según el art. 5. g). 2º de la citada Ley: *"Cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que, de conformidad con la Ley 27/ 2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/ CE y 2003/ 35/CE), cumplan los siguientes requisitos: i) Que tengan, entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por la evaluación ambiental. ii) Que lleven, al menos, dos años legalmente constituidas y vengán ejerciendo, de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos. iii) Que según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan, programa o proyecto que deba someterse a evaluación ambiental."*- La cursiva es nuestra.

Si atendemos a la citada definición, hemos de afirmar la condición de interesada de la demandante, a los efectos del esencial trámite de consulta referido.

Ni que decir tiene que las consultas han de hacerse de forma tal que puedan cumplir su fin participativo con eficacia; y, a tal efecto, no solo han de guardarse escrupulosamente las formas que determina la ley, sino que han de interpretarse siempre en favor de la más efectiva y profunda participación. Y uno de los aspectos en que esas efectividad y profundidad se

ponen a prueba es la información que el órgano sustantivo ha de facilitar a las Administraciones Públicas afectadas y las personas interesadas. De ahí la clausula de cierre del la letra de c) del art. 37 (*"Toda la documentación relevante sobre el proyecto a efectos de la evaluación ambiental que obre en poder del órgano sustantivo"*), y la extensión dispuesta en el apartado 5 de dicho artículo, que se refiere a la documentación distinta de la dispuesta en el apartado 3 que se obtenga tras el trámite de información pública y sea relevante.

Tras lo que venimos argumentando sobre la singularidad y esencialidad del trámite de consulta, va de suyo que no puedan su omisión o carencias compensarse o subsanarse con la intervención de los interesados en el trámite de información pública, ni en ningún otro que no tenga la dimensión de las referidas consultas.

Pues bien, la Administración no ha acreditado que se realizaran los trámites de consulta en la forma y con los requerimientos legales respecto de la asociación demandante. Y es este un déficit determinante de la invalidez de los actos impugnados”.

Comentario de la Autora:

El pronunciamiento analizado pone de relieve que el respeto escrupuloso a los trámites de consulta y participación regulados en la Ley 21/2013 y en su normativa de desarrollo no solo es una exigencia legal, sino una condición indispensable para el desarrollo ordenado y sostenible de las energías renovables.

Dichos trámites constituyen una garantía de la participación efectiva y cualificada de los actores sociales y administrativos implicados que, a la postre, asegura la legitimidad, la transparencia y la aceptación social de los proyectos, y contribuye a prevenir futuras impugnaciones judiciales que puedan retrasar o anular su ejecución.

Enlace web: [Sentencia STSJ CANT 669/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 16 de junio 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de enero de 2026

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 2 de septiembre de 2025 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Esther Castanedo García\)](#)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ:STSJ CANT 851/2025- ECLI:ES:TSJCANT:2025:851

Palabras clave: Planeamiento urbanístico. Urbanismo. Suelo rústico.

Resumen:

Hoy analizamos el pronunciamiento por el que se resuelve un litigio cuyo origen es la presunta inactividad de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU), al no emitir un certificado de acto presunto que recoja la aprobación definitiva por silencio positivo del Plan Especial de Suelo Rústico de Comillas (PESR). Actúan como demandantes el Ayuntamiento de Comillas y una sociedad mercantil, siendo demandado el Gobierno de Cantabria.

Las demandas de 23 de noviembre de 2021 y de 5 de abril de 2022 alegan, en síntesis, que el mencionado plan debe considerarse aprobado por silencio administrativo, mientras que la Administración demandada invoca la extemporaneidad del recurso y la falta de integridad del expediente.

Sintetizando la cronología de hitos que la sentencia toma como antecedentes, la tramitación del plan se inició en 2011, con aprobación inicial en 2013. En 2019 se produjo una adaptación a la memoria ambiental, seguida de una solicitud de aprobación definitiva en noviembre de 2020. Tras cuatro meses sin respuesta, se solicitó la certificación de silencio, que tampoco fue emitida. En 2021 se recibieron informes sectoriales de Costas y de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, que señalaban deficiencias, pero no se notificaron adecuadamente al ayuntamiento.

El Tribunal analiza la causa de inadmisibilidad planteada por el Gobierno de Cantabria y señala que pierde relevancia debido a la existencia de una demanda acumulada de una sociedad mercantil con las mismas pretensiones y alegaciones que el Ayuntamiento de Comillas —falta de respuesta a las solicitudes de aprobación del plan, de certificación del silencio, de publicación, así como peticiones de información y de datos, etcétera—. Por ello, pasa a examinar el fondo del asunto.

En cuanto al silencio positivo en la aprobación de planes urbanísticos, por remisión a la STS de 18 de mayo de 2020, la Sala establece que el incumplimiento del deber de resolver solo genera derecho a indemnización por gastos, salvo cuando la legislación aplicable permita la aprobación por silencio administrativo. Asimismo, al citar la STSJ de Asturias de 15 de julio, señala que debe examinarse cada caso concreto para determinar si existe una excepción a la regla general de inoperancia del silencio positivo. En el caso de autos, el artículo 71.4 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de

Cantabria (LOTRUSCA) prevé la aprobación definitiva por silencio positivo tras cuatro meses, salvo falta de documentación o incumplimiento legal.

En cuanto a la documentación que integra el expediente del plan, la Administración regional contestó a la demanda señalando defectos en uno de los informes sectoriales recibidos en agosto de 2021, supuestamente comunicados al Ayuntamiento, y, a estos efectos, alegó la falta de dos informes en el expediente. La sociedad mercantil demandante y el Ayuntamiento de Comillas consideran estos informes extemporáneos, ya que fueron solicitados tras la aprobación del PESR por silencio administrativo positivo. Uno de los informes aprecia vicios de legalidad en el plan. La sociedad mercantil aporta un informe pericial que indica que los errores en los mapas son menores y que las condiciones de los informes sectoriales no modifican sustancialmente el plan, sino que se cumplirán en el futuro.

En consecuencia, se estiman los recursos y se condena a la demandada a expedir la certificación del acto administrativo producido por silencio administrativo, así como a publicar la aprobación del PESR de Comillas en el Boletín Oficial de Cantabria, con condena en costas a la demandada.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Ciertamente, la administración regional, puede tener razón en el hecho de que un requerimiento entre administraciones no era necesario, y por tanto, debe excluirse este trámite del plazo de dos meses fijado por la ley rituaría.

Pero hay que ponerse en contexto y apreciar que, estamos hablando de un caso, el presente, en que se denuncia pasividad por parte de la administración de Cantabria, que de ser ciertas, como luego se analizarán, las alegaciones del ayuntamiento, no solo no ha tramitado la propuesta de plan de Comillas, sino que no ha respondido a las solicitudes de aprobación del ayuntamiento, de certificación de silencio, de publicación, no le ha notificado la existencia de informes internos, peticiones de informes o datos de similar importancia, teniendo el ayuntamiento que tener conocimiento de estas alegaciones e informes a través de este pleito.

El hecho, de que antes de iniciar un proceso, la parte actora intentara la vía del requerimiento, obligatoria anteriormente, no es óbice para poder dejar sin efecto el principio *pro actione*, y dar una respuesta fundada enderecho a la parte actora. Sin perjuicio, como decíamos al inicio de este fundamento, de que está respuesta es obligatoria en relación con la otra parte demandante y su demanda acumulada. Pasamos por tanto a analizar el fondo del asunto”.

“(…) Pedidos, de forma extemporánea o no, el contenido de los mismos no parece negativo, de forma que hubiera impedido de ser temporáneos la aprobación del plan, y así se esfuerza en probar la mercantil demandante, que junto con su demanda, como documento 4 aporta un informe pericial elaborado por PLANEA y firmado por un geógrafo urbanista y otro ambientalista que dice que, aparte de errores involuntarias en la representación de los mapas, sin trascendencia alguna, las consideraciones de los informes sectoriales no suponen modificaciones sustanciales del plan y suponen unas condiciones a cumplir en el futuro cuando se realicen las obras o los vertidos a que se refieren.

NOVENO: Se deben estimar los recursos interpuestos, y, de conformidad con lo previsto en el artículo 139 de la LJCA, se imponen las costas a la parte demandada, según lo

establecido en la regla general del vencimiento en costas y lo previsto en el Acuerdo no jurisdiccional de la Sala de fecha 26 de marzo de 2025.

FALLAMOS

Estimamos el recurso interpuesto por AYUNTAMIENTO DE COMILLAS y MAR DE BU ARQUITECTURA, S.L contra la inactividad de la CROTU consistente en la no emisión de certificado de acto presunto que recoja la aprobación definitiva por silencio positivo del Plan Especial de Suelo Rústico de Comillas, siendo parte demandada EL GOBIERNO DE CANTABRIA.

Condenamos a la demandada a expedir la certificación del acto administrativo producido ex lege por silencio administrativo y en concreto: la aprobación definitiva del Plan Especial de Suelo Rústico de Comillas; y solicitando que se ordene la publicación en el Boletín Oficial de Cantabria del documento aprobado definitivamente, con condena en costas a la parte demandada en la cantidad máxima de 1.500 euros por todos los conceptos regulables, por cada una de las partes actoras”.

Comentario de la Autora:

El pronunciamiento de autos analiza la necesidad de que los planes urbanísticos cuenten con todos los informes sectoriales y la documentación ambiental exigida por la normativa, aspecto extraordinariamente relevante en cuanto a la protección del suelo rústico, como ocurre en este supuesto.

Así, la sentencia subraya que la aprobación por silencio administrativo del Plan solo es válida si el expediente está completo y no existen defectos sustanciales en los informes requeridos, en este caso, en materia ambiental.

Enlace web: [Sentencia STSJ CANT 851/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 2 de septiembre 2025](#)

Castilla-La Mancha

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de enero de 2026

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha \(Albacete\), de 16 de octubre de 2025 \(Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª, Ponente: Antonio Rodríguez González\)](#)

Autora: Dra. Paula Cisneros Cristóbal, Profesora Ayudante Doctora del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ CLM 2587/2025 - ECLI:ES:TSJCLM:2025:2587

Palabras clave: Red Natura 2000. ZEPA. Plan de gestión. Cultivos leñosos. Motivación administrativa.

Resumen:

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha resuelve el recurso de apelación interpuesto por la mercantil “Los Bordiales Agrícola, S.L.” contra la Sentencia núm. 238/2022, de 23 de septiembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Toledo, que había confirmado la denegación administrativa de la autorización solicitada para la plantación de pistacho en varias parcelas situadas en el término municipal de Huecas (Toledo). Las parcelas afectadas se encuentran incluidas en la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) Área Esteparia de la Mancha Norte, espacio integrado en la Red Natura 2000 y sometido a un régimen específico de protección ambiental.

La empresa solicitó autorización para implantar un cultivo leñoso extensivo de pistacho en terrenos que hasta ese momento se destinaban a cultivo herbáceo. La solicitud se tramitó conforme al Plan de Gestión de la ZEPA, que clasifica el territorio en distintas zonas y establece condiciones diferenciadas para los usos agrícolas. La Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha denegó la autorización mediante resolución de 5 de noviembre de 2019, al considerar que las parcelas estaban clasificadas como “zona no vitícola” y que el cambio de uso de herbáceo a leñoso podía resultar incompatible con los objetivos de conservación del espacio protegido, en particular con la protección del hábitat de las aves esteparias.

Contra esta resolución la mercantil interpuso recurso de alzada, que fue desestimado, y posteriormente recurso contencioso-administrativo. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Toledo confirmó la legalidad de la actuación administrativa, entendiendo que la denegación se ajustaba al Plan de Gestión de la ZEPA. Frente a esta decisión judicial, la empresa promovió el correspondiente recurso de apelación ante el TSJ.

La sentencia se centra en la interpretación del Plan de Gestión del espacio protegido y, de forma más concreta, en determinar si la clasificación de una parcela como “no vitícola” implica una prohibición automática de implantar cultivos leñosos o si, por el contrario, el propio Plan permite su autorización cuando se cumplen determinadas condiciones. La parte recurrente sostenía que el Plan no establece una prohibición absoluta, sino un régimen de autorización condicionada; que el cultivo proyectado respetaba los requisitos exigidos

(cultivo extensivo, marco de plantación tradicional y ausencia de infraestructuras intensivas); y que la Administración había denegado la autorización sin una motivación concreta referida a las parcelas afectadas, limitándose a invocar de forma genérica la protección del espacio.

El Tribunal Superior de Justicia estima el recurso de apelación y revoca la sentencia de instancia. Tras analizar el contenido del Plan de Gestión, la Sala concluye que este no excluye de forma categórica la implantación de cultivos leñosos en zonas calificadas como “no vitícolas”, sino que configura un régimen de autorización condicionada, en el que la denegación solo resulta conforme a Derecho cuando la Administración acredita de manera específica que la parcela se encuentra en una zona de especial abundancia de aves esteparias o en un área relevante para la conservación de su hábitat.

El TSJ establece que la Administración se limitó a invocar de forma genérica el carácter cerealista del entorno y el posible impacto negativo del cambio de uso, sin identificar elementos específicos ni aportar datos técnicos que acreditaran que las parcelas litigiosas presentaban una singularidad ambiental que justificara la denegación. Esta falta de motivación individualizada hace considerar al Tribunal que la resolución administrativa no se ajusta a Derecho.

En consecuencia, la Sala estima el recurso contencioso-administrativo y declara la nulidad de la resolución de la Consejería de Desarrollo Sostenible de 5 de noviembre de 2019, por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Dirección Provincial de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Toledo, de 4 de diciembre de 2018, en materia de áreas y recursos naturales protegidos, dejándola sin efecto.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Pasamos ahora a transcribir el razonamiento de la sentencia que determina el dictado del pronunciamiento desestimatorio:

"La parte demandante sostiene que se trata de desconocer la autorización del proyecto de instalación de riego por goteo de 317,24 hectáreas de olivar y pistacho (PROTO-11-0917) para la explotación de un aprovechamiento de aguas subterráneas en explotación agrícola en el municipio de Huecas. La zona ZEPA ya había sido declarada cuando se autoriza este proyecto, por lo que se contravienen los propios actos de la administración al denegar la autorización. Con base en el informe del perito agrónomo, sostiene que las parcelas no tienen presencia de aves esteparias y están rodeadas por otras parcelas con cultivos leñosos, mejorando el cultivo proyectado la calidad ambiental de los terrenos.

SEGUNDO.- La DIA del proyecto de riego de una finca no eximía de la obtención de autorización para suplantación. Cuando se pide esta autorización es preciso observar lo dispuesto en el Plan de Gestión de la ZEPA, que clasifica las parcelas dentro de zona "no vitícola" y, por tanto, no apta para los cultivos leñosos. Se pretende preservar el hábitat de praderas apto para servir de refugio a las aves esteparias.

La demandante pretende pasar por alto la clasificación y usos atribuidos por el plan de gestión a las parcelas, con el argumento de que obtuvo DIA favorable al proyecto de riego para la finca donde se integran las parcelas objeto de autorización. Dicha DIA no confería una autorización para la plantación, por lo que la solicitud debe ajustarse al plan de gestión.

Se basa en el informe del perito agrícola para desvirtuar el plan de gestión y la zonificación que establece, sin haberlo impugnado, pretendiendo aseverar que en las parcelas no hay presencia de aves esteparias. Pero esto no permite desconocer la zonificación y la planificación de usos establecida en un plan que no ha sido impugnado.””.

“(…) En el segundo de los motivos de impugnación se destaca por la parte apelante un error en la interpretación mantenida en la sentencia dictada del artículo 9.1.2.b.3 del Plan de Gestión de las zonas de especial protección para las aves de ambientes esteparios, aprobado por la Orden 63/2017, de 3 de abril de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural.

Alega la entidad apelante que de la lectura de la sentencia parece desprenderse que el Juzgador de instancia ha alcanzado la convicción de que el hecho de que una parcela se encuentre dentro de una zona calificada por el plan de Gestión como "no vitícola" conlleva la imposibilidad de conceder la autorización del cultivo de la vid, ni, consecuentemente, la de aquellos otros cultivos leñosos que la normativa equipara, (el olivar, el almendro y el pistacho), cuando, por el contrario, el examen de las previsiones contenidas en el artículo 9.1.2.b.3 del Plan de Gestión de la ZEPA permite concluir que el cultivo del pistacho en tales zonas "no vitícola" o "nada Vitícola" puede ser autorizado siempre que concurran los requisitos que recoge el citado precepto, circunstancias que concurrían en el presente caso, tal como se desprende de la prueba practicada.

Para dar respuesta a este motivo, resulta oportuno hacer referencia a las previsiones específicas que recoge el Plan de Gestión para el desarrollo de actividades agrícolas en su artículo 9.1. y que podemos sintetizar en los siguientes términos:

1.- La determinación de usos compatibles que se entienden como más acorde a los fines de protección que animan el establecimiento de la zona de especial protección, parten de destacar como la situación más favorable la agricultura extensiva de herbáceos de secano, pero ello no determina una exclusión de otros posibles cultivos tradicionales en los ámbitos geográficos (muy amplios) que regula.

2.- La normativa no excluye nuevas plantaciones de leñosos, pero es lo cierto que en ese caso se establece una decisión de limitación de su extensión (art. 9.1.2.b)), al tiempo que se procede a zonificar los diferentes sectores de cada ZEPA para distinguir cuatro categorías "Muy vitícolas, Vitícolas, Poco Vitícolas y Nada Vitícola" que tiene su reflejo cartográfico en el anexo I del documento 1 del propio Plan.

3.- La normativa pasa a efectuar una distinción práctica entre los grupos "Muy Vitícolas y Vitícolas" y por otro lado el de "Poco Vitícola y Nada Vitícola", a la hora de establecer las limitaciones a los nuevos cultivos, de manera que siguiendo la misma zonificación se regula de modo separado por un lado el viñado y por otro el resto de cultivos leñosos entre los que se cita el pistacho, siendo el apartado b.3 el que, como indica la parte apelante, debe aplicarse a nuestra litis, donde se señala: "En polígonos catalogados como "Poco Vitícola" o "Nada Vitícola", se autorizarán las plantaciones de otros cultivos leñosos en una forma de cultivo extensiva, siempre que la parcela o recinto no se encuentre dentro de una zona de especial abundancia de aves esteparias o importante para la conservación de su hábitat, con un marco mínimo de plantación que se ajustará al sistema tradicional de cultivo: 7 m x 6 m para olivar, almendro y pistacho.". En contraste, en los polígonos catalogados como "Muy Vitícola" o

"Vitícola", lo que se autoriza es la plantación de leñosos en una forma de conducción intensiva, siempre que se cumplan una serie de requisitos, que igualmente identifica.

Teniendo en cuenta estas previsiones, podemos concluir que el sistema de protección, si bien prioriza los cultivos de herbáceo-secano como idóneos para las aves, en modo alguno excluye la posibilidad de que exista la transformación hacia otros cultivos más rentables económicamente, si bien tiende a fijar una doble limitación, como es la extensiva y en segundo lugar la de dar preferencia al cultivo tradicional, remitiendo a los sistemas modernos de espaldera para la vid o de conducción intensiva para otros leñosos a aquellas zonas donde existen factores actuales que a la postre dificultan o impiden que las especies esteparias puedan utilizar esos terrenos como hábitats.”

“(…) Sobre esta base, y a la vista de la autorización presentada por la parte aquí apelante, el control que puede efectuar la Administración respecto de la autorización es de carácter objetivo, para lo cual debe atender a los presupuestos a los que se refiere la normativa respecto a las características del terreno y a las del cultivo, debiendo en este punto destacar que la previsión normativa indica que: "se autorizarán", esto es, la negativa tiene que estar fundada en causa tasada, sin que se otorgue discrecionalidad valorativa fuera de los propios requisitos, de manera que en el caso que ahora nos toca examinar es lo cierto que constatamos;

1.- Por lo que se refiere a la forma del cultivo en ningún momento se cuestiona que se pretende una plantación de pistacho de forma extensiva y con arreglo al marco mínimo de plantación requerido.

2.- La discusión se centra en la vinculación del terreno a la conservación de las aves, siendo que la exclusión de la autorización debe quedar justificada en base a dos conceptos jurídicos indeterminados como son "zona de especial abundancia de aves esteparias" "zona importante para la conservación del hábitat", cuya existencia singular debe encontrarse fundamentada por la Administración para negar la autorización.

Pues bien, en el presente caso, a la vista del contenido del expediente, no objetivamos que la Administración justificará convenientemente la concurrencia del motivo impositivo para conceder la autorización solicitada:

En la resolución denegatoria inicial se indica: "La zona en la que se solicita ejecutar la plantación se sitúa en un entorno caracterizado por amplias superficies de cultivos cerealistas, por lo que se considera que el cambio de uso de herbáceo a leñoso en esta ubicación afectaría negativamente a la calidad del hábitat de estas aves.". Motivación que resulta absolutamente genérica y desconectada con la normativa del plan de gestión, y cuya aplicación justificaría que no se podría autorizar ninguna plantación nueva de leñosos en zona "no vitícola", circunstancia que en modo alguno es lo que se pretende con el plan de gestión, tal como hemos analizado "ut supra"

La resolución del recurso de alzada, siguiendo el criterio del informe técnico emitido "ad hoc", ciertamente asume que existe una zona de cultivo de leñosos ya preexistente, pero considera que también existe otras zonas continuas sin tales cultivos e incide en la idea que se trata de un sector "No Vitícola", aspecto que, insistimos, en modo alguno afecta a la posibilidad de que se le concediera.”.

“(…) En base a lo analizado en los precedentes fundamentos de derecho, y sin necesidad de abordar el resto de motivos, debemos estimar el presente recurso de apelación por cuanto, sin perjuicio del esfuerzo probatorio de la parte en orden a destacar la existencia de elementos que excluyen la condición del terreno litigioso en una zona de hábitat de las aves esteparias o de que al menos el cambio de herbáceo a leñoso no perjudica, (aspectos que en modo alguno pueden tenerse por acreditados, por cuanto contrarían las propias previsiones de la normativa analizada y que no resulta impugnada) es lo cierto que, en base a la previsión singular del Plan de Gestión, era la Administración quien debía justificar que nos encontramos no solamente en un terreno "No Vitícola", sino que el mismo presentaba características singulares frente al resto de zonas incluidas dentro de la "ZEPA Área Esteparia de la Mancha Norte" a la hora de excluir la posibilidad de concederla autorización. (...)”.

Comentario de la Autora:

El interés de la STSJ CLM 2587/2025 reside en que aclara cómo deben aplicarse en la práctica los planes de gestión de las ZEPA cuando no establecen prohibiciones absolutas, sino regímenes de autorización condicionada. El Tribunal no realiza una interpretación automática de la normativa ambiental y recuerda que la clasificación de un terreno como “zona no vitícola” no puede operar, por sí sola, como causa suficiente para denegar una autorización solicitada conforme a las previsiones del propio Plan.

La Administración debe justificar de forma concreta e individualizada las razones por las que considera incompatible un proyecto con los objetivos de conservación del espacio protegido. No resulta suficiente señalar de forma genérica la protección de las aves o el carácter cerealista del entorno, sino que es preciso acreditar que las parcelas afectadas presentan características específicas que las convierten en zonas de especial abundancia de aves esteparias o en áreas relevantes para la conservación de su hábitat, tal y como exige el Plan de Gestión.

Los planes de gestión no pueden convertirse en instrumentos de prohibición generalizada mediante interpretaciones extensivas de categorías como la de “zona no vitícola”. El Tribunal subraya que estas categorías deben aplicarse conforme a su función y alcance real, respetando la posibilidad de autorizar determinados usos agrícolas cuando la normativa así lo prevé y cuando no se acreditan afecciones ambientales concretas.

El TSJ también recuerda que la existencia de una evaluación ambiental previa favorable para un proyecto distinto (en este caso, el riego) no elimina la necesidad de obtener autorizaciones específicas para la plantación, pero tampoco justifica una denegación automática de estas sin un análisis propio y motivado. La sentencia destaca la relevancia de aplicar de forma rigurosa los instrumentos de planificación ambiental, evitando soluciones automáticas y reforzando la necesidad de motivación cuando se limitan usos agrícolas de espacios protegidos.

Enlace web: [Sentencia del STSJ CLM 2587/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha \(Albacete\), de 16 de octubre de 2025](#)

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de enero de 2026

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 3 de octubre de 2025 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: José Matías Alonso Millán\)](#)

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

Fuente: Roj: STSJ CL 4028/2025 - ECLI:ES:TSJCL:2025:4028

Palabras clave: Urbanismo. Modificación puntual. Evaluación ambiental estratégica. Uso residencial. Uso terciario. Expropiación. Informe ambiental estratégico. Documento ambiental estratégico. Estudio de alternativas. Informe de la Confederación Hidrográfica del Duero. Ruido. Participación ciudadana. Información.

Resumen:

La Sala examina el recurso contencioso-administrativo interpuesto por varios particulares contra el Acuerdo de 21 de febrero de 2024, de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Segovia, por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual nº 3 de las Normas Urbanísticas Municipales de San Cristóbal de Segovia.

Son partes demandadas la Junta de Castilla y León, y el ayuntamiento de esa localidad.

-En primer lugar, la parte actora alega que debería haberse seguido el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria en lugar de una evaluación ambiental estratégica simplificada, a la vista de las modificaciones introducidas en los sectores de suelo urbanizable respecto al cambio de uso de residencial a terciario; y por la expropiación de terreno con interés municipal.

Al efecto, entiende que no se trata de modificaciones menores por cuanto se cambia el uso predominante de residencial a terciario. En la misma línea, la expropiación de 9.398,98 m² de suelo rústico con protección natural para una instalación deportiva que se integra dentro de un sistema general, no puede considerarse una modificación menor.

A sensu contrario, la Sala entiende que el procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada por el que se ha optado, es correcto. Sobre la base del art. 6 de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación de impacto ambiental](#), fundamenta esta afirmación en que se trata de un cambio de uso que afecta a una superficie muy pequeña de suelo, que apenas conlleva efectos medioambientales y que en ningún caso sobrepasa una modificación menor.

La expropiación también se considera una modificación menor, escasa en cuanto a su superficie y mínima en cuanto al destino previsto para integrar el sistema general. El hecho de que afecte a este sistema no implica, en opinión de la Sala, que se realice una variación de estrategias, directrices y propuestas, tal y como apunta la actora.

-En segundo lugar, la parte actora alega diversas irregularidades en la evaluación ambiental estratégica simplificada (EAE).

La primera causa de irregularidad que considera es la introducción de cambios sustanciales en el instrumento de planeamiento que no han sido objeto de emisión del informe ambiental estratégico y que, por ello, tampoco se resuelve nada en la EAE. La Sala entiende que la actora no especifica cuáles son estos cambios que además ya fueron aprobados por el Pleno del ayuntamiento en fecha 11 de agosto de 2022. Cambios que tampoco afectan al medio ambiente y que, por tanto, no constituyen irregularidad alguna.

La segunda causa de irregularidad es que el documento ambiental estratégico, de 30 de noviembre de 2023, no cumple con lo establecido en el artículo 29 de la ley de evaluación ambiental y, en concreto, los aspectos regulados en las letras b), h), d), e), f), i) y j) de este precepto.

La Sala puntualiza que el documento ambiental estratégico realizado para la solicitud de informe ambiental estratégico no es el informe firmado con fecha 30 de noviembre de 2023, sino el firmado con fecha 10 de agosto de 2021, no estableciéndose en esencia diferencias que afecten al medio ambiente; por lo que no puede considerarse de entidad suficiente como para anular la resolución impugnada.

Respecto a la falta de un estudio de alternativas, la Sala considera que se realiza en el documento ambiental estratégico, concretamente, en el apartado "resumen de los motivos de las elecciones de las alternativas contempladas".

Sobre la impugnación de la caracterización del medio ambiente contenida en el mismo documento ambiental, la Sala entiende que se trata de apreciaciones subjetivas de la recurrente, por cuanto de su contenido se desprende que existe un estudio sobre la vegetación y la fauna.

Por tanto, en opinión de la Sala, en este documento se prevén los efectos ambientales previsibles y aunque no se indique la metodología empleada, en modo alguno puede considerarse que se traduzca en una vulneración de la normativa. Añade que, aunque nada se diga sobre el suelo rústico de protección natural en este documento, reitera su escasa extensión y su destino a un sistema general, por lo que es lógico que no se prevean efectos ambientales. Se trata de una modificación que no puede apreciarse en este momento, sino que vendrá determinada por la forma en que se desarrolle este sistema general. Lo mismo se predica respecto a las medidas previstas para el seguimiento ambiental del plan, pues en el apartado 10 de este documento ambiental estratégico ya se indica su elaboración.

La tercera irregularidad apreciada por la parte actora es la ausencia de consideración del informe de la Confederación Hidrográfica del Duero en la formulación del informe ambiental estratégico. A juicio de la Sala, el contenido del art. 31.2 de la LEA no tiene trascendencia en cuanto a la consideración del informe de la Confederación, pues se refiere a la exigencia de seguir el procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria, no de la simplificada, que es por el que se ha optado.

Sin embargo, señala la Sala, aunque es cierto que, de conformidad con el número 1 del artículo 30, se debió consultar a la Confederación, como administración pública afectada, el hecho de que no hubiese emitido informe en plazo en ese momento no implica que el órgano

ambiental no hubiese podido formular el informe ambiental estratégico; y, por otra parte, “en ningún caso hubiese ocasionado una nulidad del informe y, como consecuencia, la nulidad de la modificación, sino que hubiese ocasionado una posible anulabilidad de aquel informe, pero esta posible anulabilidad ha quedado totalmente soslayada y eliminada por la constancia de la emisión del informe por parte de la Confederación Hidrográfica del Duero de fecha 16 de diciembre de 2022”, en que se informa favorablemente la modificación puntual siempre y cuando se cumplan las condiciones que se exponen en el mismo.

-En tercer lugar, la parte actora alega la falta de acreditación de la suficiencia de recursos hídricos. Este motivo es rechazado por la Sala porque, aunque la Confederación Hidrográfica del Duero venía informando desfavorablemente esta modificación puntual, emitió un informe final de fecha 16 de diciembre de 2022 favorable a la modificación puntual, siempre que se cumplieran los condicionantes expuestos en aquel.

-En cuarto lugar, la parte actora alega que se ha incumplido la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, al haberse omitido el preceptivo informe de ruido.

Sobre la base del contenido de esta norma, la Sala entiende que el documento ambiental estratégico no debe incluir obligatoriamente un estudio o un informe sobre el ruido, ni tampoco debe tenerse en cuenta al formular el informe ambiental estratégico en todo supuesto. Se suma que la modificación puntual aprobada no afecta ni a zonas de servidumbres acústicas ni se encuentra incluida dentro de los mapas estratégicos de ruido a los que se refiere el artículo 12 del Real Decreto 1513/2005. En definitiva, no resulta preceptivo el informe sobre ruido.

En cuarto lugar, la Sala descarta el siguiente motivo de recurso que versa sobre la infracción del principio de participación ciudadana y del derecho de acceso a la información por cuanto la recurrente lo basa esencialmente en los requisitos exigidos para la evaluación ambiental estratégica ordinaria y no para la simplificada, por lo que no resulta de aplicación el artículo 20 de la Ley 21/2013. Tampoco resulta exigible el sometimiento a información pública en la forma que pretende la recurrente, máxime cuando no se ha acreditado que se haya impedido a ninguna persona el acceso a esta información. En lo referente a la participación pública, no se aprecia que se haya vulnerado el artículo 3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, ni se precisa qué concreta norma de este precepto se ha vulnerado.

En quinto lugar, la parte actora alega la falta de acreditación de interés público en la expropiación pretendida. Motivo que también es rechazado en base al contenido de la memoria vinculante del documento ambiental estratégico y al hecho de que, aunque el campo de fútbol no quepa dentro del terreno objeto de expropiación, no significa que ésta no esté justificada “pues si se integra el terreno a expropiar dentro del sistema general, el conjunto de su superficie sí permite la instalación de un campo de fútbol. Por otra parte, el artículo 219 de las Normas Urbanísticas de San Cristóbal de Segovia permite el uso de un suelo rústico con protección natural para uso dotacional deportivo, que es precisamente el uso de un campo de fútbol”.

Tampoco se aprecia que se vulnere el artículo 6 del Decreto 74/2005, de 20 de octubre, en lo referente a los paisajes valiosos, por cuanto no se acredita que el terreno objeto de expropiación esté catalogado como tal.

-Por último, se rechazan los motivos de recurso basados en la arbitrariedad del planificador y en la desviación de poder. En primer lugar, por cuanto las modificaciones del planeamiento están adecuadamente justificadas y, en segundo lugar, porque no se acredita que se persigan fines ajenos al interés general.

Por lo expuesto, se desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Por otra parte, es cierto que en el documento ambiental estratégico nada se menciona o se menciona muy poco el cambio de uso predominante residencial a uso predominante de terciario, pero ello no quiere decir que no se haya examinado y que la autoridad ambiental que ha emitido el informe ambiental estratégico no haya tenido conocimiento del mismo, pues ya se indicaba en la modificación puntual que se acompañaba al documento ambiental estratégico (…)

Por ello no se puede decir que no haya sido sometido a evaluación ambiental estratégico este cambio de uso del suelo, sino que lo que pasa es que se ha considerado que este cambio en ningún caso puede considerarse que no sea una modificación menor. Por ello, el hecho de que se haya producido una modificación del uso no implica en ningún caso que deba someterse la modificación a evaluación ambiental estratégica ordinaria (…)

Se puede considerar que realmente la evaluación procedente es la de estratégica simplificada por aplicación de lo recogido en las letras a) y b) de este número 2 del artículo 6 de la ley 21/2013, pues se refiere a una modificación menor y también se refiere a una zona de reducida extensión en comparación con todo el sistema general (…)

“(…) Es indudable que se pueden considerar como modificaciones sustanciales en cuanto al conjunto de la modificación en sí, pero en ningún caso afectan para nada al medio ambiente, por lo que no nos encontramos en ninguno de los supuestos a que se refiere el artículo 6 de la ley 21/2013. Así el artículo 158 del reglamento de urbanismo de Castilla y León, en su número 2, establece: "cuando los cambios citados en el apartado anterior produzcan una alteración sustancial del instrumento aprobado inicialmente, debe abrirse un nuevo periodo de información pública conforme al artículo 155, si bien con una duración de un mes en todo caso y sin necesidad de repetir la aprobación inicial ni de volver a solicitar los informes citados en el artículo 153, salvo cuando la legislación sectorial así lo exija".

No estableciéndose, ni tampoco alegándose por la actora, norma alguna que obligue a la formulación de un nuevo informe ambiental estratégico, no existe motivo para considerar que concurra la irregularidad alegada (…).

Es indudable que ante una modificación puntual de una escasa extensión es suficiente las referencias que se realizan respecto de la caracterización de la situación del medio ambiente en cuanto a lo alegado por la parte; sin perjuicio de que además se realiza un encuadre geográfico, recogiendo una fundamentación relativa a la climatología, la geología, la hidrología y el paisaje; por lo que se debe considerar adecuadamente cumplida esta caracterización, además de expresarse los efectos previsibles tanto en la hidrología, los espacios naturales protegidos y los espacios culturales protegidos (…)

En cuanto a las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, corregir cualquier efecto negativo relevante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, tomando en consideración el cambio climático, es indudable que con la indicación recogida en el apartado 9 de este documento ambiental estratégico firmado el 10 de agosto de 2021, ya se indica que no se altera la clasificación del suelo urbanizable ni rústico (...) Acabando concluyendo que no existen efectos significativos sobre el medio ambiente, y, por lo tanto, no se considera necesarias medidas de prevención, de reducción o de corrección de cualquier efecto negativo dada su inexistencia (...)

Sin embargo, es cierto que, de conformidad con el número 1 del artículo 30 se debió consultar a la Confederación, como administración pública afectada, pero el hecho de que no hubiese emitido informe en plazo en ese momento la Confederación no implica que el órgano ambiental no hubiese podido formular el informe ambiental estratégico; y, por otra parte, en ningún caso hubiese ocasionado una nulidad del informe y, como consecuencia, la nulidad de la modificación, sino que hubiese ocasionado una posible anulabilidad de aquel informe, pero esta posible anulabilidad ha quedado totalmente soslayada y eliminada por la constancia de la emisión del informe por parte de la Confederación Hidrográfica del Duero de fecha 16 de diciembre de 2022, en que se informa favorablemente la modificación puntual siempre y cuando se cumplan las condiciones que se exponen en el mismo (...).

“(...) No se precisa qué concreta norma del artículo 3 de esta ley 27/2006 se ha infringido, realizando simples apreciaciones genéricas relativas a la información pública y refiriéndose siempre y en todo momento a que nos encontramos ante un procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria, cuando la realidad es que nos encontramos ante una evaluación ambiental estratégica simplificada, sin que se acredite que se haya vulnerado ninguna norma del procedimiento establecido en los artículos 29 y siguientes de esta ley 21/2013 (...)”.

Comentario de la Autora:

La sentencia diferencia los supuestos que deben quedar sometidos a una evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada cuando se trata de una modificación puntual de unas normas urbanísticas municipales y donde el cambio de uso de suelo no condiciona la futura autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental. El hecho haberse optado por la simplificada implica que sí se han valorado los efectos que pudiera tener aquella modificación sobre el medio ambiente. La Sala desmonta todos los argumentos esgrimidos por la parte recurrente sobre la base del contenido del documento ambiental estratégico que cumple todos los requisitos legalmente establecidos y resulta totalmente viable. Nos da la impresión que la desestimación del recurso se ampara en la escasa fuerza del material probatorio aportado por la actora para desmontar la tramitación procedimental de la modificación de las normas urbanísticas.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 4028/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 3 de octubre de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de enero de 2026

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 6 de octubre de 2025 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: María Luaces Díaz de Noriega\)](#)

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

Fuente: Roj: STSJ CL 4085/2025 - ECLI:ES:TSJCL:2025:4085

Palabras clave: Instalaciones fotovoltaicas. Autorizaciones de uso excepcional en suelo rústico. Silencio administrativo. Ordenación territorial. Plan General de Ordenación Urbana. Paisaje protegido. Distancias. Informes sectoriales. Interés público.

Resumen:

La Sala examina el recurso de apelación formulado por la mercantil “Inver Generación 14, S.L.”, contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Núm. 1 de Valladolid de 17 de junio de 2024, que desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado por aquella contra la resolución desestimatoria del recurso de reposición de fecha 25 de enero de 2023, interpuesto por la actora contra las resoluciones de la Alcaldía del Ayuntamiento de Renedo de Esgueva de 24 de noviembre de 2022, emitidas en los expedientes administrativos relativos a la autorización de las instalaciones fotovoltaicas «Los Hornillos 1» y «Los Hornillos 2» y por las que se deniega la autorización para instalar placas fotovoltaicas en suelo rústico.

La parte apelante pretende que se revoque la sentencia apelada y que, en su lugar, se acoja la pretensión que hizo en su demanda, esto es, que se declare que las autorizaciones de uso excepcional en suelo rústico solicitadas por la mercantil respecto a sus instalaciones «Los Hornillos 1» y «Los Hornillos 2» han sido obtenidas en virtud del silencio administrativo o, subsidiariamente, que se ordene al Ayuntamiento de Renedo de Esgueva a otorgar dichas autorizaciones en su favor.

La recurrente esgrime en su favor dos motivos. El primero se basa en que las plantas fotovoltaicas tienen interés público, por lo que deben autorizarse en suelo rústico, máxime cuando la normativa autonómica ya considera de "interés público" las instalaciones fotovoltaicas, por lo que no resulta procedente denegarlas por falta de interés municipal. Y el segundo, insiste en que, al haber pasado el plazo legal para resolver sin contestación del Ayuntamiento, las autorizaciones se obtuvieron por silencio administrativo positivo.

Las apeladas se oponen al recurso planteado sobre la base de los siguientes argumentos:

-La promotora no acreditó adecuadamente el interés público de construir las plantas fotovoltaicas en esa localización concreta. -Las plantas afectarían gravemente al paisaje protegido según las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno (DOTVAENT) y el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), ya que se ubican en una zona frágil (Unidad Paisajística 5) donde se prohíben instalaciones industriales de entidad. -

Ocupan casi 85 hectáreas muy cercanas al núcleo urbano, superando ampliamente el 30 % máximo de ocupación permitido en suelo rústico.

El Ayuntamiento de Renedo de Esgueva también solicita que se desestime el recurso de apelación por entender que los terrenos proyectados están a menos de 200 metros del núcleo urbano, incumpliendo la normativa autonómica que prohíbe plantas fotovoltaicas a menos de 500 metros de núcleos poblados ([Decreto-ley 2/2022](#)). Las parcelas están clasificadas en el PGOU como suelo rústico común, suelo rústico con protección cultural (Tejar de la Serna) y suelo rústico con protección natural (vías pecuarias), lo que impone restricciones adicionales.

Sobre el silencio administrativo, la Sala considera que no juega en sentido positivo y a favor de la recurrente. Conclusión a la que llega sobre la base del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; de los artículos el artículo 26.2 y 307.4 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León - aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero- que a su vez se remiten al artículo 43.2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de Urbanismo de Castilla y León, en cuya redacción vigente al tiempo de los hechos se dispone que el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado para entenderla desestimada por silencio negativo.

Por tanto, la Sala considera que, en este tipo de procedimientos, el efecto del transcurso del plazo de tres meses sin resolución expresa es el rechazo por silencio negativo, y no la obtención de la autorización solicitada por silencio positivo, tal y como sostiene erróneamente la parte apelante.

Sobre los informes sectoriales, la Sala entiende que basta la existencia de un único informe sectorial negativo debidamente motivado para justificar la denegación de una autorización de uso excepcional en suelo rústico. Y es lo que ocurre precisamente en este caso, donde consta en el expediente administrativo informe desfavorable emitido por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Valladolid, órgano competente en materia de autorización de usos excepcionales, en el que se concluye que la instalación de las plantas solares proyectadas por la mercantil recurrente resulta incompatible con la normativa urbanística y con la ordenación del territorio en vigor.

Por tanto, la existencia de este informe es causa suficiente para denegar la autorización solicitada. No obstante, la Sala decide examinar el fondo del asunto, es decir, si concurren los requisitos materiales exigidos para autorizar el uso excepcional solicitado, en particular la existencia de un interés público específico y prevalente, que justifique la implantación de los proyectos fotovoltaicos.

Una vez examinados los requisitos que de forma cumulativa se exigen en los artículos 25 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, y 307 de su Reglamento para autorizar un uso excepcional en suelo rústico, la Sala considera que no se ha acreditado suficientemente el interés público específico y prevalente de las instalaciones proyectadas, ni se ha justificado de modo convincente la necesidad de su localización en suelo rústico, ni su compatibilidad con los valores territoriales y ambientales protegidos por las DOTVAENT y el planeamiento vigente.

Asimismo, las instalaciones proyectadas superan los límites de ocupación establecidos por la norma urbanística, excediendo el umbral del 30% de ocupación máxima permitida; a lo que se añade la infracción del criterio de distancia mínima a núcleos urbanos, por cuanto una parte relevante de las parcelas afectadas se ubica a menos de 200 metros del núcleo urbano de Renedo de Esgueva. Por otra parte, dentro de la unidad paisajística 5, las DOTVAENT prohíben la implantación de instalaciones industriales de entidad, como es el caso de los parques fotovoltaicos proyectados. Por si no fuera bastante, el informe urbanístico y territorial incluido en el expediente señala expresamente que la instalación de las plantas generaría una pérdida de conectividad territorial, una ruptura con la morfología tradicional del entorno agrícola y una desnaturalización del paisaje rural consolidado.

En la misma estela, la Sala pone de relieve que no concurre un interés público prevalente que justifique el uso excepcional solicitado. Aunque la apelante invoque ese interés basado en la producción de electricidad a través de una fuente renovable, lo cierto es que no ha justificado en qué medida el proyecto satisface una necesidad pública concreta.

En definitiva, la parte apelante no ha probado la existencia de un interés público concreto y prevalente, sino únicamente una finalidad empresarial genérica, ligada al aprovechamiento económico del suelo y a la explotación energética sin retorno directo al ámbito local; lo que ha desembocado en la desestimación íntegra del recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Por tanto, no cabe estimar que las autorizaciones solicitadas por Inver Generación 14, S.L. se hayan producido por silencio positivo. El marco normativo aplicable impide atribuir efectos favorables al transcurso del plazo sin resolución expresa. La afirmación de la parte apelante, basada en una interpretación extensiva del régimen del silencio positivo, resulta contraria al principio de legalidad y a la regulación específica de este tipo de autorizaciones urbanísticas (…).”

“(…) En el presente caso, el informe en cuestión contiene una valoración motivada y fundada, referida a elementos sustanciales del entorno físico y del planeamiento urbanístico y territorial vigente. Las objeciones técnicas planteadas no han sido desvirtuadas por prueba pericial o técnica de parte con suficiente solidez. Las alegaciones del recurrente, centradas en la presunta falta de vinculación del informe, no pueden prosperar, pues su contenido no es discrecional, sino técnico y objetivo, y responde a la aplicación de criterios normativos preestablecidos. Por tanto, debe rechazarse la pretensión de la parte apelante de restar relevancia al informe sectorial negativo, así como su tesis de que dicho informe no podía fundamentar por sí solo la denegación. El informe en cuestión cumple con los requisitos de motivación exigidos por la jurisprudencia, está emitido por el órgano competente y tiene respaldo normativo suficiente. En consecuencia, su existencia es causa suficiente para denegar la autorización solicitada (…).”

“(…) Por todo lo anterior, no puede considerarse que los proyectos resulten compatibles ni con el planeamiento urbanístico ni con las determinaciones de la ordenación territorial. Esta incompatibilidad directa y sustancial impide otorgar la autorización solicitada, con independencia de que se valoraran otros requisitos, pues como se ha expuesto todos deben concurrir de forma cumulativa y la ausencia de uno solo de ellos es motivo suficiente para denegar el uso excepcional (…).”

“(…) En el presente caso, no se acredita ninguna vinculación específica del proyecto con el abastecimiento energético local o comarcal, ni consta que la energía generada vaya a destinarse al autoconsumo, a redes municipales o a instalaciones públicas del entorno. La energía producida no se integrará en redes locales ni proporciona beneficio directo alguno a los habitantes del término municipal, y tampoco se acompaña de medidas compensatorias que pudieran justificar el sacrificio del suelo rústico afectado o del paisaje protegido.

Además, la empresa promotora no acredita la imposibilidad de localizar la instalación en otro tipo de suelo, ni aporta un estudio comparativo de alternativas razonables que pudieran minimizar el impacto territorial (…).”

Comentario de la Autora:

Lo más llamativo de esta sentencia es haber puesto de relieve que no siempre y en todo caso el interés público inherente a la instalación de energías renovables por el papel que representan en la transición energética, lleva consigo la concesión de una autorización de uso excepcional en suelo rústico para su instalación, sin más. Le ha bastado a la Sala un informe sectorial negativo para confirmar la denegación de esta autorización, al tiempo de incidir en que un planteamiento genérico en favor de las instalaciones fotovoltaicas no basta para considerar que se correspondan con un interés público prevalente y que prime sobre la ordenación territorial y urbanística vigente sino que es necesario probarlo; lo que no ha ocurrido en este caso, en el que lo preferente ha sido más bien un interés empresarial, alejado de los intereses de la población local; de ahí que finalmente lo que ha prevalecido son los valores protegidos por la legislación urbanística y territorial.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 4085/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 6 de octubre de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de febrero de 2026

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 31 de octubre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: José Matías Alonso Millán)

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

Fuente: Roj: STSJ CL 4413/2025 - ECLI:ES:TSJCL :2025:4413

Palabras clave: Zona de Bajas Emisiones. Ordenanza municipal. Proyecto de Zona de Bajas Emisiones. Área peatonal. Calidad del aire. Ruido. Salud. Población. Vehículos. Efecto frontera. Puntos de medición.

Resumen:

La Sala conoce del recurso contencioso-administrativo formulado por el Grupo Municipal del Partido Socialista Obrero Español en el Ayuntamiento de Burgos contra el Acuerdo del Pleno del mismo ayuntamiento de fecha 19 de julio de 2024, por el que se aprueba de manera definitiva la Ordenanza reguladora de la Zona de Bajas Emisiones del municipio de Burgos. Ha comparecido, como parte demandada, el Ayuntamiento de Burgos.

Junto con la Ordenanza se aprobó el Proyecto de Zona de Bajas Emisiones -en adelante, Proyecto-.

Con independencia de los diversos motivos de recurso desgarnados por la Sala uno a uno, lo cierto es que el hilo conductor de la sentencia lo marca el hecho de que la parte demandante considera que, si la finalidad fundamental de una ZBE es la reducción de gases y ruido en aquellas zonas más contaminadas de una ciudad, no es de recibo que esta Zona se integre por un área ya peatonal de la ciudad de Burgos, máxime cuando de esa manera se aparta de las exigencias establecidas en la normativa comunitaria y europea. En esta línea, incide reiteradamente en la insignificancia de la ZBE en cuanto a la superficie y población beneficiada.

Al margen de los tintes políticos a los que también se refiere la sentencia, lo cierto es que la Sala, ya adelantamos, desmonta la argumentación que justifica cada uno de los motivos de recurso y los refunde de la siguiente manera:

Insuficiencia por criterio geográfico. La demandante alega que la concreción territorial de la ZBE restringe la circulación en un área que ya es peatonal en un 90%, por lo que no se va a mejorar la calidad del aire ni en su interior ni en el resto de la ciudad, con una clara vulneración del [Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones](#). En su opinión, el tamaño de una ZBE debe ser significativo y suficiente.

La Sala considera que la zona delimitada es adecuada atendiendo a la población de Burgos y a que en ninguna zona de la ciudad se superan los límites de contaminación legalmente establecidos. Por otra parte, “no existen criterios técnicos para poder establecer una mayor zona, ni criterios técnicos para concretar cuál deba ser esta zona territorial a la que abarque el límite de zonas de bajas emisiones”.

Tampoco se aprecia por la Sala que exista una arbitrariedad en la determinación y ubicación de estas ZBE, por cuanto en el Proyecto se motiva por qué esa superficie debe encuadrarse en las ZBE. Se suma que la demandante no ha acreditado que la intervención sobre un mínimo espacio no pueda cumplir los objetivos de mejora de la calidad del aire, la calidad acústica y la salud de la ciudadanía, máxime cuando todas estas circunstancias confluyen con otras necesidades económicas y sociales de la población.

Insuficiencia por criterio de población. Se alega que la población que habita el término delimitado por la ZBE es escasa si se compara con la totalidad de la población de Burgos. En opinión de la Sala, este dato no significa que no pueda fijarse dicha superficie en la ZBE, teniendo en cuenta que afecta a un considerable movimiento de tráfico de vehículos que se desplazan de este a oeste de la ciudad o de norte a sur, así como a la población que la atraviesa.

En este apartado, se alega el incumplimiento del Anexo I del Real decreto 1052/2022, puesto que se debe partir del análisis de la "población expuesta a la contaminación" y de la población en general; así como la vulneración del artículo 3 en relación con el artículo 10.1. La Sala considera que no se concreta específicamente qué población debe tenerse en cuenta y que el Proyecto ya refleja que ninguna zona de Burgos excede de los límites de contaminación establecidos en la normativa, y sí prevé tres zonas en las que se produce un mayor movimiento circulante.

Insuficiencia por criterio ambiental. La demandante considera vulnerados los artículos 14.3 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética referido a la necesidad de que los municipios de más de 50.000 habitantes adopten antes de 2023 los planes de movilidad urbana sostenible que, a su vez, incluyan medidas de mitigación, y el artículo 3 del Real decreto 1052/2022 sobre los objetivos que deben cumplir las ZBE.

La Sala entiende que con la Ordenanza no se incumple el objetivo de mejora de la calidad del aire y de la salud de los ciudadanos, sin perjuicio de que si abarcase una mayor extensión se podría aumentar la calidad del aire. Al mismo tiempo, la concreción del ámbito de la ZBE delimitada le resulta suficiente para conseguir la disminución de los GEI. Añade que la Ordenanza es una herramienta más que ayuda tanto a la movilidad activa como a la recuperación del espacio público, sin perjuicio de que la normativa municipal pueda utilizar otros medios. También prevé el impulso de la eficiencia energética desde el momento en que prohíbe la circulación de determinados vehículos.

Insuficiencia interna del proyecto. La parte actora alega que se incumplen los objetivos generales de una ZBE definidos en el apartado 5 del Proyecto. En cómputo global, la Sala considera que el hecho de haberse previsto una ZBE de mayor extensión, no significa que el comercio y el turismo tradicional hubieran resultado favorecidos. Considera que, aunque la zona delimitada sea en su mayoría peatonal, sí que favorece el tránsito de todo tipo de personas por cuanto se limita la circulación de medios contaminantes y también afecta a otras zonas no peatonales de forma importante.

A diferencia de lo alegado por la demandante, se considera que la Ordenanza cumple también con los objetivos de aumentar el reparto modal de transporte público y el de vehículos no contaminantes y de movilidad personal. En paralelo, la ZBE producirá un efecto disuasorio para los conductores cuyo destino sea esa zona y una mejor protección del patrimonio histórico y cultural a poco que se reduzcan las emisiones.

En definitiva, el contenido de la Ordenanza cumple los objetivos específicos definidos en el propio Proyecto.

Insuficiencia por criterio de planificación. La demandante alega que la Ordenanza vulnera el artículo 4 del Real decreto 1052/2022, por previsible generación de un efecto frontera. Entiende la Sala que, aunque en el Proyecto no se refleje el impacto que pueda tener sobre las calles aledañas a la ZBE, no implica que no se trate de evitar este efecto frontera. Añade que el artículo 4 no exige un estudio específico sobre estas cuestiones, sino que se trate de evitar este efecto frontera y disminuirlo, lo que a la larga se producirá al sustituirse poco a poco los medios de transporte más contaminantes, que no podrán circular por la ZBE.

Insuficiencia técnico-legal. Se alega la vulneración del artículo 3.3 en relación con el artículo 7 del Real decreto 1052/2022, al considerar que se incumple un imperativo legal al no cuantificar los objetos de mitigación de la contaminación en el área delimitada. La Sala rechaza también este motivo por cuanto “este artículo exige que se establezcan y se recojan en el Proyecto de Zona de Bajas Emisiones los objetivos cuantificables, no indicando que estos objetivos se deban recoger expresamente en la Ordenanza, por lo que es indudable que no se vulnera este precepto”.

Insuficiencia zonal. La demandante considera que se deben promover acciones cuyo ámbito abarque a toda la ciudad en base al Anexo IV del [Real decreto 102/2011](#), que se refiere a la determinación del número mínimo de puntos para la medición fijada de las concentraciones de los distintos contaminantes. Es cierto, dice la Sala, que en el momento de redactarse el Proyecto de ZBE solo existían dos estaciones de medición de la calidad del aire ubicadas fuera de la ZBE, si bien se atendía a la ciudad en su conjunto; y todo ello sin perjuicio de que el propio ayuntamiento haya dispuesto otros quince puntos de medición repartidos por toda la ciudad.

Se alega que la elección del centro como área merecedora de la protección que conlleva una ZBE carece de fundamento científico. La Sala considera que “una de las zonas que se recogen en el perímetro de la Zona de Bajas Emisiones es precisamente el puente de San Pablo donde se produce una gran intensidad de tráfico, y todo ello sin perjuicio de que no se acredita científicamente si se pudiese establecer una ZBE en atención al ruido en otros lugares de la ciudad, por lo que procede atender a lo recogido en el proyecto”.

Finalmente, la demandante alega que la contaminación genérica de los centros urbanos no se puede extrapolar al caso de Burgos. Sin embargo, dice la Sala, “el Proyecto no confunde la centralidad geográfica con la centralidad geométrica, sino que en el Proyecto se justifica el por qué se establece la Zona de Bajas Emisiones con la delimitación que se indica en el mismo, por lo que es intrascendente si la centralidad geométrica es la misma que la centralidad geográfica o no”.

Por lo expuesto, se desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

Insuficiencia por criterio geográfico “(...) Por todo lo indicado, no procede estimar esta alegación de insuficiencia por criterio geográfico, sin perjuicio de que políticamente pueda establecerse una mayor amplitud del marco geográfico que abarca la Zona de Bajas Emisiones o fijar esta Zona de Bajas Emisiones en otros espacios que no comprendan la

zona peatonalizada de la ciudad, pero no se aprecia que con la delimitación recogida se vulnera normativa alguna, hasta el punto de que la parte actora, en este fundamento de derecho segundo, solo hace una referencia genérica al Real Decreto y al Plan de Movilidad Urbana Sostenible, sin indicarnos con precisión qué preceptos de dicho Real Decreto se vulneran, ni qué concretos apartados del Plan contradicen lo recogido en la Ordenanza y en el Proyecto(...).”

Insuficiencia por criterio ambiental: “(...) no es exclusivamente a través de la ordenanza de zonas de bajas emisiones el mecanismo para establecer medidas de investigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad, sino que se recogen otra serie de medidas distintas al establecimiento de Zona de Bajas Emisiones, y así se recoge en el Plan de Movilidad Urbana Sostenible, que no se impugna en este procedimiento, a salvo la referencia precisa respecto de la delimitación regulada por la Ordenanza reguladora de la Zona de Bajas Emisiones del municipio de Burgos, que es objeto de impugnación (...)”

La concreta determinación de esta mejora de la calidad del aire solo puede ser objeto de análisis por la vía judicial si con las medidas previstas no se considera mejorar la calidad del aire dentro de los límites máximos de contaminación previstos por la normativa vigente, quedando los demás supuestos dentro del margen de la actividad política (...)”.

Insuficiencia zonal: “(...) Es indudable que no se han podido obtener unos datos de carácter científico sobre la contaminación ambiental de la ciudad al no existir con anterioridad a la Ordenanza bases o estaciones de medición de la calidad en número suficiente como para realizar un adecuado estudio, pero ello en ningún caso implica que por esta circunstancia no se puedan obtener ciertas mediciones y no se puedan prever ciertos objetivos para la consecución de la disminución de la emisión de contaminantes a la atmósfera, ni mucho menos que no se pueda realizar la regulación de esta Zona de Bajas Emisiones mediante la correspondiente ordenanza (...)”.

Comentario de la Autora:

La conclusión principal a la que llega la Sala en este supuesto concreto es que la Ordenanza reguladora de la ZBE del municipio de Burgos cumple con los objetivos del Proyecto de Zona de Bajas Emisiones. Lo relevante de esta sentencia es la argumentación jurídica a través de la cual se defiende que una zona previamente peatonalizada como es el centro de Burgos deviene prácticamente en un 90% de su extensión en la ZBE. Incide la Sala que a mayor extensión de la zona más probabilidad de disminución de la contaminación del aire, lo que no significa que la zona acotada no cumpla con los parámetros legalmente establecidos, sobre todo, teniendo en cuenta las características de las zonas colindantes en cuanto a circulación y tráfico que también quedan afectadas por la ZBE. A su vez, no existen pruebas científicas o técnicas que demuestren la versión de la actora, por lo que la Sala ha tenido en cuenta el contenido del Proyecto. Por último, es necesario tener en cuenta que la Ordenanza es un instrumento más para la consecución de los objetivos ambientales.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 4413/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 31 de octubre de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de febrero de 2026

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 7 de noviembre de 2025 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María de la Encarnación Lucas Lucas\)](#)

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

Fuente: Roj: STSJ CL 4453/2025 - ECLI:ES:TSJCL:2025:4453

Palabras clave: Información ambiental. Silencio administrativo. Cartografía. Energías renovables. Paisaje. Espacios naturales.

Resumen:

La Sala examina el recurso contencioso-administrativo interpuesto por “Ecologistas en Acción Burgos” contra la desestimación por silencio del recurso de alzada presentado frente a la resolución de 11 de agosto de 2021 del Director General del Patrimonio Natural y Política Forestal sobre solicitud de información.

La parte recurrente interesa la anulación de la resolución recurrida y, por ende, su derecho a recibir la información solicitada. En primer lugar alega que su solicitud ha sido estimada por silencio al haber sido resuelta superado el plazo de un mes que la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, establece para resolver, y, en segundo lugar, y para el caso de no estimarse lo anterior, sostiene que el derecho de acceso a la información ambiental es un derecho material y no formal, cuyo ejercicio no necesita de ninguna justificación adicional (artículo 3.1 de la Ley 27/2006).

Alega que el concepto de información ambiental es amplio y que la información solicitada merece ser así considerada. Razona en este sentido que las instalaciones de energía eólica y fotovoltaica afectan al paisaje y a los espacios naturales de forma directa, a la fauna y flora, así como a la diversidad biológica, por lo que la información solicitada - copia de las capas o coberturas digitales de cartografía vectorial referidos a los proyectos de instalaciones de energía eólica que estén en funcionamiento, aprobados, o en tramitación en la actualidad o lo hayan estado hasta este momento (incluidos los no autorizados, desestimados o anulados, etc.)- está comprendida entre los supuestos previstos en la Ley 27/2006 que son calificables como información ambiental.

La Administración demandada se opone al recurso y mantiene que la información solicitada no tiene la consideración de ambiental, y que la solicitud no ha sido estimada por silencio positivo.

Sobre este último punto y efectuado un repaso por la Jurisprudencia aplicable sobre el sentido del silencio de la Administración ante solicitudes de información medioambiental, la Sala indica que la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, vino a establecer su supletoriedad respecto a la información medioambiental regulada con carácter general en la

Ley 27/2006; y que la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información. En base a esta supletoriedad y de conformidad con el art. 20.4 de la Ley 19/2013, la Sala considera que el silencio de la Administración ante la petición de información ambiental juega en sentido negativo, y lo viene a confirmar el artículo 24.1 de la Ley 39/2015.

En esta misma línea y teniendo en cuenta varias sentencias del TJUE, la Sala dice expresamente: “no se opone a la normativa europea que el sentido del silencio previsto en la normativa nacional sea negativo pero lo que exige, en todo caso, es que la respuesta denegatoria sea motivada.

Y en este caso la motivación ha sido dada con posterioridad a la producción del silencio y haciendo desaparecer este.

Lo que debe enjuiciarse ya no es la ilegalidad del silencio desestimatorio por falta de motivación sino la resolución expresa posterior”.

A continuación, la Sala se pronuncia sobre el concepto de información ambiental acorde con el contenido del artículo 2.3 de la Ley 27/2006 y de numerosa Jurisprudencia. Se trata de un concepto amplio, que debe incluir actividades o medidas que puedan afectar al medio ambiente o también aquellas que tiendan a su protección.

En definitiva, a juicio de la Sala, la información solicitada debe ser considerada como ambiental y, por ende, el recurso se estima íntegramente.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) En consecuencia, confirmada jurisprudencialmente la supletoriedad de la Ley 19/2013 respecto de la Ley 27/2006 en este extremo, dado que el artículo 20.4 de la Ley 19/2013 dispone que "transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada", necesariamente debemos concluir afirmando que el silencio de la Administración ante una solicitud de información medioambiental (...) -esto es, tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013- debe ser interpretado en sentido negativo.

Esta conclusión, por otra parte, respeta la previsión general establecida en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, que dispone que "en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario", dado que en este caso es, precisamente, una norma con rango de ley la que establece el sentido negativo del silencio de la Administración (...)”.

“(…) Efectivamente, las instalaciones de energía eólica y fotovoltaica afectan al paisaje y a los espacios naturales de forma directa, a la fauna y flora además de a la diversidad biológica de la zona y los datos técnicos solicitados contribuyen a que la recurrente - asociación considerada como interesada en todos los proyectos de esta naturaleza- pueda llevar a cabo con mayor facilidad y conocimiento sus alegaciones y propuestas. La información solicitada,

como alega la recurrente, posibilita y facilita su intervención en los procedimientos administrativos tramitados para las correspondiente autorizaciones administrativas en defensa de elementos ambientales como el paisaje, la fauna, etc. Por lo expuesto el recurso debe ser estimado (...)”.

Comentario de la Autora:

No es la primera de las sentencias que examina la solicitud de información ambiental por parte de una Asociación ecologista sobre cuestiones relacionadas con la instalación de proyectos de energías renovables, en este caso, copia de las coberturas digitales de cartografía vectorial referidas a proyectos de energía eólica, y que resulta denegada por la Administración. Ésta debe tener en cuenta que conforme reiterada Jurisprudencia se maneja un concepto amplio de información ambiental y una interpretación extensiva de la materia medioambiental, por lo que está obligada a suministrar este tipo de información, máxime cuando el proyecto afecta al paisaje y a la biodiversidad. Solo de esa manera se podrá garantizar una participación efectiva en la toma de decisiones ambientales y, al mismo tiempo, facilitar la intervención de la Asociación en los procedimientos administrativos correspondientes.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 7 de noviembre de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de febrero de 2026

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 7 de noviembre de 2025 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: José Javier Oraa González\)](#)

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

Fuente: Roj: STSJ CL 4454/2025 - ECLI:ES:TSJCL:2025:4454

Palabras clave: Planeamiento urbanístico. Instalaciones de ganadería intensiva. Suelo rústico. Motivación. Interés general.

Resumen:

La Sala conoce del recurso contencioso-administrativo formulado por catorce personas contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Salamanca, de 15 de febrero de 2024, que aprobó definitivamente la modificación nº 2 de las Normas Urbanísticas Municipales (NUM) de Puente del Congosto, acuerdo publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCyL) del 23 de febrero.

Es parte demandada la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; y codemandadas el Ayuntamiento de Puente del Congosto y la Entidad Local Menor de Bercimuelle.

En este supuesto concreto, nos vamos a centrar en exclusiva en el objeto principal del recurso, que es la determinación de las condiciones del uso de la ganadería intensiva establecidas en la resolución recurrida; dejando al margen las alegaciones sobre falta de competencia y vicios en la elaboración de la norma recurrida, que han sido desestimados por la Sala en el sentido de rechazar la pretensión de nulidad de las NUM en la parte relativa a la regulación del suelo rústico.

Si nos centramos en la primera cuestión, con carácter previo, la Sala trae a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2024 que se pronuncia sobre el conflicto entre la limitación a la implantación de actividades económicas desde instrumentos de planeamiento urbanístico como manifestación de la potestad de planificación, y el principio de libre mercado y empresa.

La Sala estima este motivo de recurso por cuanto a través de la resolución recurrida se imposibilita de facto, y de cara a un futuro, el ejercicio o el desarrollo de la actividad ganadera intensiva en el suelo rústico del municipio. En esta línea, se considera que la decisión carece de motivación suficiente y constituye una medida desproporcionada; al tiempo de no dejar margen alguno a la política de planificación estatal y autonómica en el ámbito ganadero, con un claro incumplimiento de la normativa sectorial de aplicación.

Estas afirmaciones se respaldan en el contenido de la Memoria vinculante de la modificación recurrida que incluso alude a la prohibición de las grandes explotaciones ganaderas intensivas, y en un estudio comparativo entre las NUM de 2013 y las actuales, que son mucho más

restrictivas en cuanto a superficie mínima de la parcela, alturas máximas de las naves, tamaño de la explotación y distancia a los núcleos de población. En conjunto, todas estas medidas avalan el carácter absoluto de la restricción y hacen inviable el desarrollo de nuevas explotaciones de ganado intensivo.

Por otra parte, la adopción de estas medidas carece de una motivación suficiente para justificar su proporcionalidad y responder a una razón imperiosa de interés general. A juicio de la Sala, no es razón suficiente la única justificación ofrecida del elevado potencial contaminante que suponen las nuevas naves de ganadería intensiva y su incompatibilidad con el suelo rústico sin más.

En definitiva, se estima parcialmente el recurso planteado y se declara la nulidad de pleno derecho de la modificación que se impugna en la parte de la misma que regula el uso de la ganadería intensiva en suelo rústico.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Por lo que atañe ya al supuesto concreto aquí enjuiciado, cabe resaltar, uno, que al igual que sucedía en la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2024 en el presente caso se imposibilita de facto, y de cara al futuro, el ejercicio o desarrollo de la actividad ganadera intensiva en el suelo rústico de Puente del Congosto, dos, que tal decisión carece de la motivación necesaria y suficiente, constituyendo así una medida desproporcionada (no se ha alegado siquiera, y no consta, que se hayan analizado ni proyectado otras alternativas posibles), y tres, que al resolverse como se ha hecho no se deja margen alguno a la política de planificación estatal y autonómica en el ámbito ganadero, incumpléndose así la normativa sectorial de aplicación (…)”.

“(…) En efecto, no puede dejar de subrayarse que la única justificación ofrecida es, de un lado, el elevado potencial contaminante de las nuevas naves de ganadería intensiva de carácter industrial, y de otro, que desde la aprobación de las NUM en el año 2013 se ha detectado (sic) que la instalación de las mismas debería ser considerada como no compatible con los usos del suelo rústico, razones ambas formuladas sin más en esos términos y sin ningún tipo de respaldo o fundamentación adicional -no está de más resaltar que la motivación ha de hacerse en el propio instrumento de planeamiento de que se trate y que no cabe subsanarla o completarla en sede judicial en el supuesto de que se impugne aquél (…)”.

Debe indicarse, primero, que el elevado potencial contaminante de una actividad no es por sí solo y sin más bastante para impedir o restringir el desarrollo de la misma, pues llevado al extremo ello daría lugar a que no se pudieran ejercer las llamadas actividades clasificadas, sujetas a un intensa intervención administrativa pero en sí mismas no prohibidas, y segundo, que no es desde luego suficiente el haberse detectado que una actividad debería ser considerada como no compatible, apreciación que no se sustenta en nada más allá de un puro voluntarismo. No sobra añadir que es verdad que la normativa medioambiental obliga a valorar tanto los impactos directos de las actividades susceptibles de alterar el medio ambiente como sus efectos acumulativos y sinérgicos, pero que no lo es menos que en la modificación objeto del presente recurso no hay el menor rastro sobre estos últimos efectos (…)”.

Comentario de la Autora:

El conflicto que se plantea en este caso es si a través de la modificación de las normas urbanísticas municipales se puede impedir la implantación de granjas intensivas en el suelo rústico del término municipal. El problema no radica en que los instrumentos de ordenación urbanística no puedan impedir el desarrollo de algunas actividades en determinados tipos de suelo, sino que esta decisión debe estar suficientemente motivada y justificada, al tiempo de ser razonable y proporcionada. En este caso, el impedimento de la instalación de macrogranjas intensivas no ha resultado justificado a los fines de la planificación, sin olvidar que se trata de una actividad económica a los efectos de la normativa relacionada con los servicios en el mercado interior. Por tanto, la falta de motivación y las restricciones que representan las limitaciones impuestas, han desembocado en la estimación del recurso en este punto concreto.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 7 de noviembre de 2025](#)

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de enero de 2026

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (A Coruña), de 3 de octubre de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 2.ª, Ponente: María Azucena Recio González)

Autora: Dra. Paula Cisneros Cristóbal, Profesora Ayudante Doctora del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ GAL 6616/2025 – ECLI:ES:TSJGAL:2025:6616

Palabras clave: Sanción ambiental. Medidas cautelares. Ejecución administrativa.

Resumen:

La STSJ de Galicia 6616/2025, de 3 de octubre de 2025, resuelve el recurso de apelación interpuesto por la mercantil “Multiservicios Contucho, S.L.” contra el Auto núm. 88/2025, de 5 de junio, dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pontevedra, que había denegado la suspensión cautelar de una sanción administrativa impuesta en materia de residuos y suelos contaminados.

El caso tiene su origen en la resolución de 19 de noviembre de 2024 de la Dirección Xeral de Calidade Ambiental, por la que se impuso a la mercantil una multa de 30.000 euros por la comisión de una infracción grave en materia ambiental. Dicha resolución fue confirmada en vía administrativa mediante resolución de la Conselleira de Medio Ambiente e Cambio Climático, de 31 de marzo de 2025, que desestimó el recurso de alzada interpuesto por la empresa sancionada.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a la sanción, la mercantil solicitó como medida cautelar la suspensión de la ejecución de la multa, alegando que la inmediata exigibilidad del importe le ocasionaría perjuicios económicos de imposible o difícil reparación. Subsidiariamente, interesó que se le permitiera la suspensión mediante la prestación de aval o garantía, o incluso la dispensa de esta, atendiendo a la cuantía de la sanción y a la situación económica de la empresa.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Pontevedra denegó la medida cautelar solicitada, al considerar que no se había acreditado la existencia de un *periculum in mora* suficiente que justificara la suspensión de un acto administrativo que, conforme a la Ley 39/2015, es inmediatamente ejecutivo. Frente a este auto, la mercantil interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

En su recurso, la empresa apelante sostuvo que, al tratarse de una sanción no firme, no debía exigirse su abono inmediato. Igualmente, también alegó que la ejecución de la multa vulneraba la presunción de inocencia y causaba un grave perjuicio económico y reputacional, además de que no existía perturbación grave de los intereses generales que impidiera acordar la suspensión. La Administración autonómica se opuso al recurso, defendiendo la corrección del auto recurrido y subrayando la ausencia de prueba concreta sobre los perjuicios alegados.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia desestima el recurso de apelación y confirma íntegramente el auto impugnado. La Sala recuerda que la suspensión cautelar constituye una excepción a la regla general de ejecutividad de los actos administrativos y que su adopción exige la acreditación de perjuicios de imposible o difícil reparación, conforme a los artículos 129 y 130 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. El Tribunal aprecia que la mercantil no ha aportado elementos objetivos que permitan concluir que el pago de la multa de 30.000 euros le ocasionaría un daño irreparable o de muy difícil reparación.

La Sala también rechaza que la denegación de la medida cautelar guarde relación con una vulneración de la presunción de inocencia o del derecho al honor, al no acreditarse de qué modo la ejecución de la sanción produciría tales efectos. El Tribunal insiste en que la valoración del *fumus boni iuris* debe realizarse de forma restrictiva en sede cautelar, evitando un pronunciamiento anticipado sobre el fondo del asunto, que deberá resolverse en el proceso principal.

Finalmente, el TSJ señala que, al no concurrir los presupuestos para acordar la suspensión cautelar, tampoco procede exigir caución o aval alguno, y recuerda que la solicitud de dispensa de garantía no puede operar automáticamente cuando no se cumplen los requisitos legales para la adopción de la medida. En consecuencia, la Sala confirma la denegación de la suspensión e impone las costas del recurso de apelación a la parte recurrente, con el límite de 500 euros.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Conviene concretar que la medida tan sólo se interesa con relación a la multa y no a la reposición de la legalidad. Y que constituye el objeto de recurso sobre que recae la denegación de la medida, la resolución de 31 de marzo de 2025 de la Conselleira de Medio Ambiente e Cambio Climático de la Xunta de Galicia, desestimatoria del recurso de alzada presentado frente a la resolución de 19 de noviembre de 2024 de la Dirección Xeral de Calidade Ambiental que le impuso una sanción de multa de 30.000 euros por la comisión de una infracción grave en materia de residuos y suelos contaminados (expte. RA/DXCAA/CMATV/2024/00048).

Ha de compartirse la fundamentación del auto recurrido en cuanto que no se acredita mínimamente el "periculum in mora" que podría generarle a la recurrente la inmediata ejecución del acto administrativo recurrido, sin olvidar que el hecho de que haya solicitado la medida en vía judicial es significativo del carácter inmediatamente ejecutivo del acto administrativo y de la no vinculación con relación a lo resuelto en vía administrativa, habiendo de aportar algún elemento de que quepa deducir esos perjuicios y más en concreto de que la inmediata ejecución del acto recurrido le genere un daño de imposible o difícil reparación. Habiendo de prevalecer en todo caso los intereses generales sobre el particular de carácter eminentemente económico de la entidad apelante.

No se aprecia la relación que pueda tener con la presunción de inocencia ni la manera en que se pueda considerar vulnerado dicho derecho por la denegación de la medida cautelar. Tampoco se acredita ni se aporta indicio alguno a fin de verificar por qué se puede estar perjudicando su derecho al honor. No se está prejuzgando el fondo del recurso. Y precisamente la regla general es la inmediata ejecutividad del acto administrativo, no

aportando elemento alguno del que pueda deducirse el perjuicio que alega. Partiendo de que sólo se está refiriendo a la sanción pecuniaria y no a la reposición de la legalidad.

Cabe decir que, conforme dispone el artículo 130 LJCA, "la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso".

A la vista de lo expuesto, atendido el importe con relación al que se solicita la medida cautelar, no se puede considerar, ante la ausencia de cualquier medio de prueba que acredite lo que expone, que pueda ocasionar los perjuicios que refiere. Así y conforme dispone el artículo 133 LJCA, "1. Cuando de la medida cautelar pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas que sean adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios. Igualmente podrá exigirse la presentación de caución o garantía suficiente para responder de aquéllos.

2. La caución o garantía podrá constituirse en cualquiera de las formas admitidas en Derecho. La medida cautelar acordada no se llevará a efecto hasta que la caución o garantía esté constituida y acreditada en autos, o hasta que conste el cumplimiento de las medidas acordadas para evitar o paliar los perjuicios a que se refiere el apartado precedente. ...".

La cuestión es que, por lo ya expuesto, no se evidencian esos perjuicios, por lo que, no procediendo la adopción de la medida, tampoco se hace preciso exigir caución, una vez que no se cumplen los presupuestos para acceder a la medida interesada; y sin olvidar que en primera instancia se solicita sin prestación de aval, y en segunda instancia no se motiva el porqué de esta exención, sino que tan sólo se pide en el suplico del recurso de apelación.

Cabe también recordar que, con relación al *fumus boni iuris*, en reiteradas sentencias de esta Sala y Sección se ha venido motivando lo siguiente: "Con relación al *fumus boni iuris*, lo cierto es que en el presente incidente no puede hacerse un análisis sobre el fondo del recurso, sin que se pueda prejuzgar el mismo, puesto que tal y como viene estableciendo constante jurisprudencia (así, las SsTS de 24.01.07 y 13.04.07) con relación a la apariencia de buen derecho, debe interpretarse de forma restrictiva a fin de no prejuzgar la cuestión de fondo, ya que no es admisible que, para administrar justicia preventiva o cautelar, se analice el conflicto e indague acerca de la apariencia de buen derecho de la pretensión, dado que no es procedente anticipar una solución, aunque sea provisional, si se carece de suficientes elementos de juicio para ello; ese "*fumus boni iuris*" existe cuando se invoca una causa de nulidad que se manifiesta de forma ostensible, evidente y manifiesta (SsTS de 11.06.96, 31.10.06 y 21.11.07), lo que sucede cuando el acto ha recaído en ejecución de una disposición general que haya sido previamente declarada nula o cuando se impugna un acto o una disposición idénticos a otros que ya fueron anulados en vía jurisdiccional, pero no "cuando se postula la nulidad en virtud de causas que han de ser por primera vez objeto de valoración o decisión en el proceso principal" (SsTS de 26.09.06 y 17.03.08), como en este caso". En este sentido, STSJ, Contencioso sección 2, de 03 de mayo de 2012, recurso 4161/2012.

Y en este caso no se justifica esa pretendida apariencia de buen derecho, dado que precisa de un mayor estudio, en el pleito principal y con plenas posibilidades de defensa por ambas partes, atendido que no se aprecia sea evidente.

Por consecuencia, procede la desestimación del recurso de apelación.”.

Comentario de la Autora:

La STSJ GAL 6616/2025 reafirma de forma clara la regla general de la ejecutividad de las sanciones administrativas en materia ambiental, delimitando los requisitos que deben concurrir para acordar su suspensión cautelar. La adopción de medidas cautelares constituye una excepción y exige la acreditación efectiva de perjuicios de imposible o difícil reparación, que no pueden presumirse por el mero hecho de tratarse de una sanción económica.

La sentencia pone de manifiesto que la alegación genérica de perjuicios económicos no resulta suficiente para justificar la suspensión de una multa ambiental. La Sala exige una prueba concreta y objetiva de la situación económica del sancionado y de la incidencia real que el pago inmediato de la sanción tendría sobre su actividad, rechazando que la cuantía de la multa, por sí sola, permita apreciar la existencia de *periculum in mora*. En este sentido, refuerza la línea jurisprudencial que evitar convertir la solicitud de medidas cautelares en un mecanismo automático de paralización de la potestad sancionadora.

La sentencia descarta que la ejecución de una sanción administrativa no firme vulnere la presunción de inocencia o cause, sin más, un daño reputacional irreparable. La ejecutividad del acto sancionador responde a una previsión legal expresa y el control de su legalidad corresponde al proceso principal, sin que el incidente cautelar deba anticipar un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

La sentencia destaca también el peso del interés general ambiental en la ponderación cautelar. La Sala recuerda que la efectividad de la normativa sobre residuos y suelos contaminados exige que las sanciones impuestas por su incumplimiento sean ejecutivas, evitando dilaciones que puedan debilitar la función preventiva y disuasoria del Derecho sancionador ambiental. En este contexto, la suspensión cautelar solo resulta admisible cuando se acreditan circunstancias excepcionales, lo que no sucede en este caso.

La sentencia consolida un criterio restrictivo en materia de suspensión cautelar de sanciones ambientales, reforzando la idea de que la protección del medio ambiente y la eficacia de la potestad sancionadora prevalecen frente a alegaciones genéricas de perjuicio económico, contribuyendo a garantizar la aplicación efectiva de la normativa ambiental.

Enlace web: [Sentencia del STSJ GAL 6616/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia \(A Coruña\), de 3 de octubre de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de febrero de 2026

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (A Coruña), de 30 de octubre de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 3.ª, Ponente: Juan Carlos Fernández López)

Autora: Dra. Paula Cisneros Cristóbal, Profesora Ayudante Doctora del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ GAL 7031/2025 – ECLI:ES:TSJGAL:2025:7031

Palabras clave: Contaminación acústica. Derechos fundamentales. Ejecución forzosa.

Resumen:

La sentencia resuelve el recurso de apelación interpuesto por doña Lina contra el auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vigo, de 22 de abril de 2025, que había declarado ejecutada una sentencia firme anterior dictada por la propia Sala el 29 de mayo de 2024. El litigio tiene su origen en las molestias acústicas continuadas sufridas por la recurrente en las inmediaciones de su vivienda, con ocasión de las fiestas navideñas celebradas en Vigo durante la campaña 2022-2023. Ante la falta de respuesta municipal a sus denuncias, la interesada acudió a la vía judicial mediante el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, alegando la vulneración de sus derechos a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio, derivados de la exposición reiterada a niveles de ruido superiores a los permitidos.

En una primera fase, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vigo desestimó la demanda (sentencia de 30 de junio de 2023), al considerar que las superaciones del umbral acústico habían sido ocasionales. Sin embargo, dicha resolución fue revocada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 29 de mayo de 2024, que apreció la existencia de ruidos excesivos de carácter continuado, condenando al Ayuntamiento de Vigo a realizar las actuaciones necesarias para garantizar que los niveles de ruido no rebasaran los límites legales en la zona de residencia de la demandante y a abonar una indemnización de 600 euros por los daños sufridos.

Una vez firme la sentencia, se inició un incidente de ejecución forzosa. La demandante solicitó que se obligara al Ayuntamiento a adoptar medidas eficaces para evitar la reiteración de los ruidos, llegando incluso a interesar la prohibición de determinadas instalaciones festivas en el entorno de la Plaza de Compostela y de las calles Colón y Areal, así como el abono de una nueva indemnización por la campaña navideña 2024-2025. El Ayuntamiento, por su parte, sostuvo haber cumplido la sentencia mediante la adopción de medidas organizativas y la realización de mediciones acústicas durante la campaña navideña siguiente.

El Juzgado declaró ejecutada la sentencia mediante auto de 22 de abril de 2025, basándose fundamentalmente en un informe acústico externo encargado por el propio Ayuntamiento, que concluía que los niveles de ruido se situaban dentro de los objetivos de calidad acústica. Frente a este auto, la vecina interpuso recurso de apelación, alegando, entre otros extremos, que el informe municipal había aplicado incorrectamente la normativa técnica (utilizando los objetivos de calidad acústica del anexo II del Real Decreto 1367/2007, en lugar de los valores límite de inmisión del anexo III), que las mediciones no se habían realizado en los puntos

adecuados (viviendas) y que no se había dado respuesta a pruebas relevantes aportadas por la ejecutante, como un acta notarial y un informe acústico de parte.

El Tribunal Superior de Justicia estima el recurso de apelación y revoca el auto impugnado, al considerar que la sentencia de 29 de mayo de 2024 no había sido correctamente ejecutada. La Sala subraya que la condena impuesta al Ayuntamiento no se limitaba al pago de la indemnización (que sí se había satisfecho), sino que incluía un mandato permanente de control efectivo del ruido en la zona afectada, destinado a evitar la reiteración de la vulneración de derechos fundamentales. Dicho mandato no podía entenderse cumplido por el mero hecho de haber adoptado medidas circunscritas a una campaña concreta (Navidad 2023-2024), ni por la aportación de un único informe técnico elaborado conforme a parámetros inadecuados.

El TSJ establece que el informe municipal aplicó incorrectamente la normativa acústica, al utilizar los objetivos de calidad acústica previstos para la zonificación, en lugar de los valores límite exigibles a los emisores acústicos, y que las mediciones se realizaron a nivel de calle y no en las viviendas, como exige la normativa técnica aplicable. En consecuencia, concluye que no podía declararse ejecutada la sentencia mientras persistiera el riesgo de superación de los niveles de ruido permitidos en la zona de residencia de la demandante.

Por todo lo anterior, el TSJ ordena la continuación de la ejecución de la sentencia firme de 29 de mayo de 2024, limitada a la obligación municipal de garantizar que los niveles de ruido no rebasen los umbrales legales en la zona afectada, sin ampliar el objeto de la ejecución a pretensiones no reconocidas en el fallo original. No se imponen costas.

Destacamos los siguientes extractos:

“SEGUNDO.- Como reconocen ambos letrados, no resulta discutible que la ejecución de las sentencias en sus propios términos es una obligación que se impone en los artículos 118 de la Constitución española, 18.2 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 103.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, al igual que en las SsTC 125/1987, 92/1988, 118/1988, 148/1989, 1/1997, 106/1999, 89/2004, 86/2005, 187/2005, 139/2012, 211/2013, 173/2021 y 3/2022, así como en las SsTS de 13.07.15, rec. 1818/2014, 27.01.16, rec. 1413/2015, y 08.06.22, rec. 832/2021. Ello comporta partir del examen de los pronunciamientos recogidos en su parte dispositiva, pero también en la fundamentación jurídica que le ha servido de base, pero sin olvidar la necesidad de realizar una interpretación finalista del fallo, de modo que se tengan que inferir de él todas sus naturales consecuencias, lo que supone la necesidad de agotar el procedimiento incidental de ejecución, a fin de evitar la carga injustificada de abrir nuevos procesos, si bien, como señala la STC 167/1987, en el incidente de ejecución no pueden "resolverse cuestiones que no hayan sido abordadas ni decididas en el fallo o con las que éste no guarde una directa e inmediata relación de causalidad, pues de otro modo no sólo se vulnerarían las normas legales que regulan la ejecución, sino que podría resultar menoscabado, asimismo, el derecho a la tutela judicial efectiva de las otras partes procesales o de terceros".

Pues bien, sin necesidad de examinar los numerosos razonamientos y observaciones que hizo la sentencia que se trataba de ejecutar, la simple lectura de su fallo revela con claridad que el auto de 22.04.25 que aquí se impugna no se ajustó a lo ordenado, que no sólo fue la condena

a la entidad local a abonar a la vecina una indemnización, que sí tuvo lugar y no resulta negado (con la salvedad que se indicará en el siguiente fundamento de derecho), sino también a que realizara las actuaciones que fueran necesarias para garantizar que no rebasaran los niveles de ruido permitidos en la zona donde residía la señora Lina, a fin de evitar que se continuaran vulnerando sus derechos fundamentales a la intimidad y a la inviolabilidad de su domicilio. Por lo tanto, ese mandato de control efectivo era permanente y no quedaba ceñido a la campaña navideña 2023-2024, que fue la única que mereció unas actuaciones en el acuerdo de la Xunta de Gobierno Local de 13.10.23 y la única que valoró la juzgadora de instancia; la consecuencia de ello es que ésta no acertó cuando declaró en ese punto ejecutada la sentencia, lo que difícilmente podría tener lugar, a menos que se suprimieran tales festejos de forma definitiva o que cambiara de forma radical la normativa sobre el ruido.

Ese indebido pronunciamiento determina ya que se deba estimar el presente recurso, lo que no obsta para que se dé respuesta sucinta a los numerosos argumentos que ha ofrecido la letrada de la apelante, tan sólo respondidos con observaciones muy poco útiles por parte del letrado de la adversa.”

“TERCERO.- En efecto, acorde con lo que se ha advertido al comienzo del anterior fundamento de derecho, lo primero que se tiene que rechazar es la extensa pretensión contenida en la demanda ejecutiva, ya que si bien se presentó en plazo (el 03.03.25), se excedió notablemente de lo que ordenó la sentencia de 29.05.24, (...) Por lo tanto, no procedía que la favorecida por esa sentencia pretendiera en su demanda ejecutiva que se obligara al Ayuntamiento de Vigo a impedir la ubicación de instalaciones y actividades en el entorno de la Plaza de Compostela y de las calles Colón y Areal, como tampoco que se incrementara la suma a indemnizar, ni el resto de las peticiones sobre las que no se pronunció la sentencia de 29.05.24, por más que pudieran ser lógicas, pues no fueron objeto de debate.

Pero tampoco procede que en esta segunda instancia se vuelva a reabrir el debate para interesar que se amplíe la indemnización a otros 600,00 euros por los daños sufridos en la campaña navideña del pasado año, pues nunca fue reconocida en la sentencia. Finalmente, tampoco procede analizar en este incidente de cognición limitada las últimas cuestiones que trae la letrada de la apelante acerca de la infracción del principio de la no regresión ambiental y de la contravención de lo que algunas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos han declarado sobre el ruido.

Lo que sí es pertinente que, al acoger este recurso (como es el caso), se ordene la continuación de la ejecución de esa sentencia, que se ceñirá exclusivamente a la condena a la entidad local a garantizar que, en la zona donde reside aquella vecina, los niveles de ruido no rebasen los umbrales fijados en la normativa vigente.”

“(…) ya se comprende que también se deba rechazar el argumento de aquel letrado acerca de que la letrada de la adversa ni pidió, ni aportó prueba alguna en el incidente de ejecución, pues si bien es verdad que no pidió formalmente que se practicara prueba, lo que permite la STS de 23.02.10 (rec. 4758/2007)-, sí que adjuntó a su demanda ejecutiva numerosos documentos, como le permite el artículo 56.3 de la ley procesal (de aplicación supletoria), que es lo mismo que hizo el letrado municipal.

Y entre esa documentación se encontraban los informes y acta notarial a que se ha hecho referencia, de los cuales la juzgadora de instancia se limitó a mencionar los de mediciones de

ruido que elaboró la empresa que encargó la entidad local, que aquí fue de nuevo "Sonen, Centro de Acústica e Servizos de Telecomunicacións, SL".

Así, para declarar que la entidad local había cumplido con la obligación de evitar la reiteración de la conducta lesiva que el ruido excesivo le ocasionaba a la vecina, la juzgadora de instancia se limitó a reproducir textualmente las conclusiones a que llegó el informe que la empresa antes citada había elaborado en el mes de enero de 2025, en el que verificó y consignó los resultados de las mediciones de contaminación acústica que se detectaron durante la campaña de navidad 2024-2025 en el entorno de la Plaza de Compostela y las calles Areal y Porta do Sol, área de estudio en la que quedaba comprendida la calle Colón -donde aquélla vecina residía- y en la que se ubicaban los principales focos de ruido al estar presentes numerosas atracciones, entre ellas una noria, así como un mercado navideño. En este punto se debe reparar en que las mediciones que realizó la empresa que contrató la entidad local se extendieron a 55 puntos, de los que los más cercanos a la vivienda de la interesada eran los números NUM000 y NUM001, que eran precisamente los que presentaban los niveles de ruido de mayor alcance, tanto en períodos de lata, como de baja afluencia.

Como se ha advertido en el primer fundamento de derecho, el letrado de la apelante reprocha que ese informe aplicó la tabla A del anexo II del Real Decreto 1367/2007, sobre los objetivos de calidad acústica (OCAs) para ruido aplicables a áreas urbanizadas existentes, que ofrece un índice de ruido en zona con predominio de suelo de uso residencial de entre 55 y 65 dB, siendo así que tenía que aplicar la tabla B.1 de su anexo III, sobre valores límite de inmisión de ruido transmitido aplicables a ese mismo tipo de uso residencial, que queda comprendido entre 45 y 55 dB, y tiene razón. Pero también la tiene en la segunda censura que hace a propósito de que tal informe no se realizó en la forma correcta desde el punto de vista técnico.

En efecto, en cuanto a lo primero, tiene que tenerse en cuenta que el anexo II de aquel reglamento está previsto para fijar los objetivos de calidad acústica que debe cumplir cada área acústica a efectos de su zonificación (artículos 14 a 17), desglosadas en áreas urbanizadas, espacios naturales delimitados y zonas tranquilas en las aglomeraciones y en campo abierto, OCAs que no puede superar los 3 dB en un porcentaje del 97% (artículo 15), mientras que el anexo III está previsto para verificar el cumplimiento de los valores límite aplicables a los emisores acústicos a que se refieren los artículos 4.2, 23 y 24 de ese mismo reglamento, que, con arreglo a su artículo 25, en el caso de las zonas de uso mayoritario residencial no puede superar los 3 dB o los 5 dB para "componentes tonales emergentes, por componentes de baja frecuencia o por ruido de carácter impulsivo"(artículo 3.1.a).

En este punto es necesario tener presente lo que declaró la sentencia de esta sala de 29.05.24 que se trataba de ejecutar, donde se hizo referencia a la Ordenanza municipal de protección del medio contra la contaminación acústica producida por ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Vigo del año 2008 (la vigente), cuya Tabla 1 fijaba los niveles máximos de ruido de 55 dB en las zonas residenciales de 8:00 a 22:00 horas, y de 45 dB entre las 22:00 y las 08:00 horas, mientras que la Tabla 2 rebajaba para el ambiente interior esos valores, que serían de 35 dB para zona residencial habitaciones, entre las 8:00 y las 22:00 horas y de 30 dB desde las 22:00 a las 08:00 horas, lo que era acorde con el Real Decreto 1367/2007, al ser "la base de la que parten los Municipios de España para elaborar las Ordenanzas sobre niveles de ruido máximo permitido, lo que significa que éstas no podrán superar esos límites, siempre tendrán que ser iguales o más restrictivas, de manera que, en el caso de que el Municipio no posea ninguna normativa o esté obsoleta, se regulará según el RD antes mencionado", si bien

se cometió un error al mencionar que los niveles de la ordenanza eran los mismos que los del anexo II del reglamento estatal, pues coincidían con el III, como no podía ser de otro modo. Sea como fuere, seguidamente se razonó que, cualquiera que fuera la metodología que se aplicara, los niveles de ruido sobrepasaban con creces y de forma regular los niveles de ruido establecidos y permitidos reglamentariamente.

(...) si bien al comienzo de su informe, la empresa que realizó el trabajo para el Ayuntamiento de Vigo citó de forma correcta la normativa que resultaba de aplicación, después calculó el nivel del ruido aplicando las OCAs del anexo II del Real Decreto 1367/2007, en vez de los valores límite de su anexo III, lo que suponía partir una mayor exigencia de decibelios, con sus correspondientes niveles de tolerancia, lo que era incorrecto, aunque su resultado hubiera experimentado una reducción de los niveles de ruido tanto en días de baja, como de alta afluencia, respecto de las campañas navideñas de los años anteriores.

Pero es que además -y aquí viene el segundo reproche-, las mediciones se realizaron a nivel de la calle y no en los puntos más altos, por ejemplo, en las viviendas, como sí que hizo el informe de la parte ejecutante, en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 3.4.2.b) del anexo IV del Real Decreto 1367/2007, también desarrollado en el manual para la medición de ruidos anexo a la Ordenanza de 2008, lo que invalidaría también su resultado, aunque la medición se hubiera realizado con aparatos homologados, lo que también fue el caso de la ejecutante.

Esa forma de evaluar el nivel del ruido hace estéril e inútil examinar el contenido del acta notarial de 27.12.24 sobre la que no se pronunció el auto apelado que, como se ha indicado al final del fundamento de derecho anterior, tiene que anularse, con la salvedad de tener por ejecutado el pago de la indemnización.”

Comentario de la Autora:

La presente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia aclara el alcance de la ejecución de sentencias en materia de contaminación acústica cuando estas tienen por objeto la protección de los derechos fundamentales. La obligación impuesta a la Administración no se agota con el cumplimiento formal de alguno de los pronunciamientos del fallo, sino que debe atenderse al contenido material de la condena y a su finalidad última, que no es otra que evitar la repetición de la vulneración.

En este sentido, la sentencia subraya que el mandato impuesto al Ayuntamiento de Vigo no se limitaba al pago de la indemnización reconocida, sino que incorporaba una obligación permanente de control efectivo del ruido en la zona afectada. Se rechaza expresamente por el Tribunal que dicha obligación pueda entenderse cumplida mediante actuaciones puntuales o circunscritas a una campaña concreta, como ocurrió con las medidas que se adoptaron durante las Navidades 2023-2024. La ejecución de la sentencia exigía garantizar de forma continuada que los niveles de ruido no superasen los umbrales legales, precisamente para evitar que se repitiese la vulneración de los derechos a la intimidad personal y a la inviolabilidad del domicilio.

El Tribunal examina rigurosamente la corrección técnica de las mediciones acústicas aportadas por la Administración. La Sala distingue con claridad entre los objetivos de calidad acústica, utilizados para la zonificación del territorio, y los valores límite de inmisión, exigibles

a los emisores acústicos y determinantes a efectos de comprobar el cumplimiento de la normativa. La utilización de parámetros incorrectos, unida a la realización de mediciones a nivel de calle y no en las viviendas afectadas, impide considerar acreditado el cumplimiento de la obligación impuesta en la sentencia ejecutada.

La sentencia también delimita el alcance del incidente de ejecución, rechazando tanto una declaración prematura de cumplimiento como una ampliación indebida del objeto del fallo. Como bien señala el Tribunal, en esta fase no pueden introducirse nuevas pretensiones (como la prohibición general de determinadas instalaciones festivas o la concesión de nuevas indemnizaciones) que no fueron reconocidas en la sentencia firme.

La sentencia presenta interés en relación a la ejecución de sentencias en materia de ruido ambiental, mostrando que el control judicial no finaliza con la declaración de vulneración, sino que se extiende a garantizar la efectiva cesación.

Enlace web: [Sentencia del STSJ GAL 7031/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia \(A Coruña\), de 30 de octubre de 2025](#)

La Rioja

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de febrero de 2026

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 4 de septiembre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Mónica Matute Lozano)

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

Fuente: Roj: STSJ LR 330/2025 - ECLI:ES: TSJLR: 2025:330

Palabras clave: Contaminación acústica. Derechos fundamentales. Responsabilidad. Ayuntamiento. Reloj-campanario. Indemnización

Resumen:

Conoce la Sala del recurso de apelación formulado por el ayuntamiento de Matute contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Logroño que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular y en cuya virtud declaró la inactividad municipal, material y formal, en orden a controlar o corregir la causa adecuada y eficiente de la contaminación acústica denunciada por la recurrente, que se traducía en una clara lesión de los derechos del artículo 15 y 18 de la CE y en la quiebra los principios de buena administración.

Al mismo tiempo, se condenó al Ayuntamiento de Matute a desactivar el funcionamiento nocturno del reloj-campanario desde las 22 a las 8 horas o, subsidiariamente, que llevara a cabo un control de las emisiones acústicas del aparato para que no superasen los límites legal y reglamentariamente establecidos.

El particular recurrente presentó escrito de oposición al recurso de apelación y a su vez formuló recurso de apelación frente a la Sentencia, al que se opuso el Ayuntamiento demandado. Por su parte, las codemandadas Diócesis de Calahorra, La Calzada y Logroño, y el Ministerio Fiscal, no se personaron en el procedimiento de segunda instancia.

El ayuntamiento basa su recurso en los siguientes motivos: 1) Incongruencia omisiva al no haberse pronunciado sobre la extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo. 2) Falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento de Matute. 3) El ruido del tañido de la campana está autorizado por el artículo 2 de la Ley del Ruido 37/2007.

Todos estos motivos son rechazados por la Sala al considerar que la gestión del reloj campanario corresponde al Ayuntamiento de Matute según se deduce de la certificación del Secretario del ayuntamiento acerca de la responsabilidad de la entidad local en la toma de decisiones sobre la maquinaria de reloj campanario. Existe un informe de medición de ruido demostrativo del exceso de decibelios que se causan en el interior de la vivienda de la recurrente. Asimismo, La sala considera que el tañido del reloj no puede incluirse en el art. 2 citado porque ni es una actividad doméstica ni un comportamiento de los vecinos. Añade que esta vulneración de derechos fundamentales no puede verse amparada por el hecho de que se alegue un “uso desde tiempo inmemorial”.

A su vez, el particular recurrente apela la sentencia por cuanto su reclamación por daño moral que fija en tres mil euros, fue rechazada en instancia. La Sala acoge este motivo de recurso. En primer lugar, porque hay una clara vulneración de derechos fundamentales que debe traducirse en un perjuicio indemnizable; y, en segundo lugar, tiene en cuenta el lapso de tiempo y la persistencia de la actora en la denuncia de una situación que lesionaba sus derechos fundamentales.

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso formulado por el ayuntamiento y se estima el interpuesto por la actora apelada.

Destacamos los siguientes extractos:

“(...) No puede considerarse que el tañido del reloj campanario quede incluido en el artículo 2 de la Ley del Ruido. No es el tañido de la campana una actividad doméstica ni un comportamiento de los vecinos. Por otro lado, la vulneración de derechos fundamentales por la emisión del tañido de las campanas sin observar limitación de decibelios, no puede verse amparada por ningún "uso desde tiempo inmemorial" como considera el ayuntamiento de Matute y no puede subsumirse en el art 2 de la Ley del Ruido.

El mantenimiento del tañido del reloj campanario acorde con el uso o costumbre inmemorial, puede pervivir en el municipio de Matute y es compatible con el respeto a los derechos fundamentales de la recurrente. Bastará con que el Ayuntamiento adopte una de las dos opciones que el fallo de la sentencia le otorga, lo que salvaguarda los derechos fundamentales invocados por la recurrente y se mantiene la tradición del reloj campanario (...).”

Comentario de la Autora:

Son ya numerosas las sentencias que se han pronunciado sobre la vulneración de derechos fundamentales de una persona derivados de una contaminación acústica con incidencia en el interior de sus viviendas y que repercute negativamente en su derecho al descanso y al bienestar. En este caso, lo que llama la atención es la fuente origen de esta contaminación, el reloj-campanario de un municipio que apenas cuenta con cien habitantes y la responsabilidad de su ayuntamiento, que ha permitido durante demasiado tiempo emisiones poco recomendables desde el punto de vista sanitario y del bienestar, lo que ha llevado aparejada una indemnización por daño moral. Esta resolución judicial también aclara que los tañidos del reloj en ningún momento se pueden asimilar a las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos para quedar excluidos del ámbito de aplicación de la Ley del Ruido.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 4 de septiembre de 2025](#)

Principado de Asturias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de enero de 2026

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 14 de julio de 2025 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: José Ramón Chaves García\)](#)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ:STSJ AS 2000/2025- ECLI:ES:TSJAS:2025:2000

Palabras clave: Actividades clasificadas. Autorizaciones y licencias. Ganadería. Planeamiento urbanístico. Urbanismo.

Resumen:

El pronunciamiento analizado resuelve el recurso de apelación interpuesto por una sociedad mercantil contra el Ayuntamiento de Siero, frente a la sentencia de 28 de enero de 2025, que desestimó el recurso formulado contra la Resolución del Concejal Delegado del Área de Urbanismo, Empresa y Fondos Europeos del Ayuntamiento de Pola de Siero, de 5 de diciembre de 2023. Dicha Resolución desestimó, a su vez, el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución de 11 de octubre de 2023, por la que se ordenó el cese de la actividad ganadera en Argüelles, por no disponer de licencia de apertura, y se declaró fuera de ordenación la nave ganadera destinada a la explotación de más de 300 cabezas de ganado vacuno.

La parte apelante alega la imposibilidad de aplicar el Plan Urbano vigente a una solicitud de hace 43 años y añade que la declaración de fuera de ordenación, a los 45 años de la realización de las obras, atenta contra la seguridad jurídica.

El Ayuntamiento se opone, razonando que la actividad es ilegalizable por incompatibilidad urbanística y falta de autorización para la apertura. Agrega que no opera el silencio administrativo en el procedimiento de autorización de actividades molestas.

En relación con la supuesta incongruencia de la sentencia apelada, el Tribunal señala que no puede disociarse una obra de su funcionalidad o finalidad objetiva y que, a estos efectos, la legislación exige primero la licencia de actividad y, después, la de obras. En el caso de autos, se solicitó licencia para dos naves ganaderas; se construyó solo una y se añadieron invernaderos, lo que no encaja en la excepción de variaciones menores contemplada en el art. 238.3 TROTU, ya que dichas variaciones deben ser excepcionales y restrictivas, basarse en razones técnicas y ser ordenadas por el director de obra, lo que no se acredita. Por ello, confirma el razonamiento del juzgado *a quo* y afirma que, transcurridos más de cuatro años desde la finalización de las obras, procede la declaración de fuera de ordenación según el PGMO de Siero y el art. 107.4 TROTUA, que prohíbe cualquier obra de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de valor de expropiación. En este sentido, las instalaciones para explotación ganadera son ilegalizables por incompatibilidad de uso (art. 241.1 TROTUA), no encajando en los supuestos compatibles del PGOU mencionado.

La Sala recuerda que la licencia de actividad precede a la de obras y que, en el tracto habilitante, la ausencia de la correspondiente licencia de apertura impide legalizar la actividad. A lo anterior añade que no cabe obtener la licencia por silencio administrativo en actividades molestas, nocivas o peligrosas (RAMINP), ni por el paso del tiempo, ni por el pago de tributos, ni por tolerancia municipal. En consecuencia, confirma tanto el cese de actividad como la declaración de fuera de ordenación.

En cuanto a la pretendida falta de desistimiento de la autorización de la actividad, a pesar de que la parte apelante no es la promotora original de la licencia, no consta cambio de titularidad ante el Ayuntamiento. La licencia provisional se condiciona a la adecuación de las obras y a la visita de comprobación, actuaciones cuya promoción corresponde a la interesada, según el artículo 34 del RAMINP, lo que no ocurrió en este supuesto. Por ello, el Tribunal determina que no existe, ni existió, una autorización o licencia de actividad ni para el promotor inicial ni para el adquirente actual, por lo que la actividad debe considerarse clandestina.

Por último, la Sala considera que no se ha lesionado la seguridad jurídica, en tanto que la apelante, al adquirir la finca, debió preocuparse por conocer su situación legal, consultar al Ayuntamiento y no asumir la existencia de una licencia inexistente, ni esperar legalizar la actividad conforme a la normativa vigente.

Por todo lo anterior, desestima la apelación.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) De ahí que, habiéndose solicitado una licencia para acometer dos naves con uso ganadero, y realizando una sola con el añadido de otras construcciones (invernaderos), es patente que no encaja en la excepción de las variaciones menores admisibles por fuerza del art.238.3 TROTU, por varias razones: a) Tales variaciones han de ser objeto de consideración excepcional y restrictiva; b) Tales variaciones han de apoyarse en probadas "razones de oportunidad o conveniencia técnica" y que las "hubiese ordenado el director de obra", condición que no se cumple en el caso de autos, máxime cuando ni siquiera en el recurso de apelación se exponen y justifican (o refieren los particulares del expediente que sí lo hacen)”.

“(…) Si la actividad de explotación ganadera era una actividad mercantil que precisaba además de la licencia de obras, al menos al tiempo de su solicitud, de una licencia actividad, debería ser esta previa al permiso de obras, por lo que si la licencia de apertura no es posible, el ejercicio de la actividad y su carencia obliga a la administración a adoptar las medidas inherentes a su carácter ilegalizable. Recuérdesse que ya en sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1.996, se declaró que el artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales no puede interpretarse en el sentido inverso de que, concedida la licencia de obras, necesariamente ha de ser otorgada después la licencia de apertura, ya que el incumplimiento de dicho precepto no puede llevar a autorizar un uso ilegal, cualesquiera que puedan ser en otro orden de cosas las consecuencias de la actuación administrativa (la cual, en todo caso, ha sido provocada por el particular que solicitó la licencia de obras). Idea esta reiterada en la Sentencia de 7 de junio de 1984 cuando manifiesta que no obstante la interdependencia entre ambas licencias prevista en el artículo 22.3 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, el otorgamiento anticipado de la licencia de obras para un edificio que, con arreglo al proyecto presentado va a ser destinado específicamente a

establecimientos de características determinadas, no conlleva el necesario otorgamiento de la licencia de apertura, siendo posible negar ésta una vez levantado el edificio, toda vez que la licencia de apertura es la que vincula la licencia de obras, y no viceversa – Sentencias de 15 de diciembre de 1966, 16 de noviembre de 1971, 14 de febrero de 1978 y 17 de junio de 1981.

3.4 Añadiremos, aunque esta perspectiva no está directamente planteada en la apelación, pero latente en la vehemencia en sostener el largo tiempo transcurrido con el expediente supuestamente abierto, que como bien razona la sentencia apelada, no cabe silencio positivo cuando se trata de actividades molestas, nocivas o peligrosas sometidas al Decreto de 30 de noviembre de 1961 (como era el caso de la explotación vacuna al tiempo de obtener la licencia de obras asociada a tal uso), y lo haremos dando por reproducido lo sentado por la STSJ Madrid de 17 de octubre de 2002 (rec.134/2002)”.

“(…) No puede pretender el apelante, sin ir contra los actos propios y la buena fe, que mantiene vivo el procedimiento de solicitud de licencia. En primer lugar, porque la parte es SERVINCAR y no quien promovió la licencia y obtuvo la licencia provisional (Ganadería Asturiana, S.A.) pues no consta cambio alguno de titularidad ante el Ayuntamiento; en segundo lugar, porque toda licencia provisional se condiciona a la acomodación de las obras a la licencia y a la visita de comprobación previstas en el art.34 del RAMI, actuación que tiene la carga de promover la parte interesada, sin que pueda obtenerse beneficio del propio incumplimiento (ni se facilitó al Ayuntamiento la certificación final de obras, ni se instó la comprobación de la actividad).”.

“(…) Además el apelante parece partir de una premisa errada, que es que cuenta con autorización para la actividad por el mero hecho de tener un procedimiento abierto, cuando lo cierto es que no existe ni ha existido autorización o licencia de actividad, ni para el promotor inicial (que solo obtuvo licencia de obra), ni para el adquirente y actual apelante (que no comunicó ni solicitó cambio de titularidad, ni licencia alguna), por lo que la actividad ha de reputarse clandestina y como tal sin cobertura para su realización. Por mucho que alegue el transcurso del tiempo como factor legitimador, lo cierto es que SERINCAR 92 SL gestiona las instalaciones adquiridas recientemente por CASIDIVA S.L. en 2022, lo que impide hablar de confianza legítima, ni de autorización tácita o por silencio pues como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de Julio de 2016 (rec. 664/2015), que resume la doctrina jurisprudencial consolidada sobre la imposibilidad de la usucapión o adquisición tácita de licencias de uso o apertura: *"La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados, debiendo señalarse que como pone de manifiesto la Sentencia de la sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de Septiembre de 1.988 cuando señala el ejercicio de este derecho de actividad ha de atenerse a los límites configurados por el ordenamiento jurídico, y por tanto al límite temporal establecido y como tiene declarado esta Sala -Sentencias de 18 de julio de 1986 , 5 de mayo de 1987 , 4 de julio de 1995 - ni el transcurso del tiempo, ni el pago de tributos, tasas o impuestos, ni la tolerancia municipal, implican acto tácito de otorgamiento de licencia, conceptuándose la actividad ejercida sin licencia como clandestina e irregular que no legitima el transcurso del tiempo, pudiéndose acordar la paralización o cese de tal actividad por la autoridad municipal en cualquier momento - Sentencias de 20 de diciembre de 1985 , 20 de enero de 1989 , 9 de octubre de 1979 , 31 de diciembre de 1983 , 4 de julio de 1995 , etc.-."*

“(…) El recurso de apelación expone que la declaración fuera de ordenación a los 45 años de las obras atenta contrala seguridad jurídica, e imponiendo una declaración de fuera de ordenación.

A este respecto no existe lesión a seguridad jurídica sino la carga de soportar los propios incumplimientos. Y ello porque la actual apelante, cuando adquiere la finca, tiene la carga de conocer su situación legal, pudiendo efectuar las consultas pertinentes al Ayuntamiento o efectuar reservas en el acto de adquisición, y no dar por hecho que cuenta con una licencia que no existe, y que además no puede esperarse para legalizar la actividad a la vista de la normativa vigente”.

Comentario de la Autora:

El pronunciamiento analizado refuerza el papel de la legalidad urbanística en la tutela del medio ambiente, al fijar límites claros a la regularización de actividades irregulares y afirmar la prevalencia de dicha tutela frente a intereses particulares consolidados al margen de la normativa.

La sentencia subraya la necesidad de obtener la licencia de actividad y de apertura con carácter previo a la licencia de obras. Además, la incompatibilidad del uso ganadero intensivo con la normativa urbanística vigente constituye, por sí sola, causa suficiente para denegar la legalización de la actividad, lo que refuerza la función preventiva del planeamiento en la protección del entorno rural y residencial.

En línea con lo anterior, la Sala precisa que ni el transcurso del tiempo, ni el pago de tributos, ni la tolerancia municipal legitiman actividades carentes de licencia o generan derechos adquiridos. Asimismo, recuerda que el silencio administrativo no opera en el ámbito de las actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas.

Enlace web: [Sentencia STSJ AS 2000/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 14 de julio 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de enero de 2026

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 18 de julio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Pilar Martínez Ceyanes)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ:STSJ AS 2014/2025- ECLI:ES:TSJAS:2025:2014

Palabras clave: Acceso a la justicia. Actividades clasificadas. Autorización ambiental integrada. Autorizaciones y licencias. Contaminación atmosférica.

Resumen:

La sentencia de autos resuelve el recurso interpuesto por una organización ambiental, mediante el cual se impugnaron dos resoluciones administrativas (de 4 de octubre de 2022 y 24 de enero de 2023) relativas a la modificación de la Autorización Ambiental Integrada (AAI) de una sociedad mercantil en Gijón.

En el suplico de la demanda se solicita: i) declarar no conforme a Derecho la Resolución de 24 de enero de 2023 de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, que anuló los condicionantes sobre el valor límite de emisión (VLE) individual del foco F5 del Sínter B secundario; ii) ordenar a la Consejería de Transición Ecológica, Industria y Desarrollo Económico del Principado de Asturias que modifique la AAI para establecer un nuevo VLE individual de partículas de 10 mg/Nm³ (media diaria) para el foco F5 del Sínter B secundario, conforme a la Mejor Técnica Disponible (MTD) 26 del documento de conclusiones sobre MTD en producción siderúrgica y como medida compensatoria tras la instalación de la nueva chimenea de 60 m; y iii) ordenar la inclusión de un VLE másico diario de partículas de 717 kg/día para el foco virtual, aplicable desde el 1 de enero de 2026 si la mercantil no cierra definitivamente el Sínter B antes del 31 de diciembre de 2025.

La demandada, el Principado de Asturias, sostiene que la actora carece de legitimación activa y que el recurso incurre en desviación procesal respecto del apartado iii) del suplico. Asimismo, defiende que las medidas administrativas impugnadas son legales y reducirán las emisiones contaminantes de la instalación. La codemandada, la mercantil, añade un tercer motivo de inadmisibilidad y, a estos efectos, afirma que las resoluciones impugnadas se limitan a ejecutar un acto firme y consentido, vinculado a la modificación del Plan de acción a corto plazo para reducir partículas en la zona oeste de Gijón. Sostiene que las medidas adoptadas se ajustan a las MTD sectoriales, respetan el principio de proporcionalidad administrativa, cuentan con respaldo técnico y están amparadas por la discrecionalidad técnica y la presunción de veracidad administrativa, sin que la asociación recurrente haya aportado prueba en contra.

Antes de analizar el fondo del asunto, la Sala resuelve los tres motivos de inadmisibilidad del recurso esgrimidos por la demandada y la codemandada, con base en el artículo 69 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA).

Sobre la legitimación de la asociación demandante por escasa fundamentación, rechaza la inadmisibilidad al comprobar que cumple los requisitos del artículo 19.1.b) de la LJCA, en conexión con los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El Tribunal, por remisión a la [sentencia del TJUE de 14 de enero de 2021 \(asunto C-826/18\)](#), agrega que no es necesario que la asociación haya participado previamente en el procedimiento administrativo.

En cuanto a la inadmisibilidad por entender que las resoluciones impugnadas son reproducciones de un acto firme y consentido, la Sala comparte el criterio de la demandante en el sentido de que las resoluciones recurridas constituyen actos jurídicos autónomos, susceptibles de impugnación independiente. En consecuencia, la modificación de la AAI y el establecimiento de nuevas condiciones operativas generan efectos jurídicos directos sobre el titular y terceros, lo que justifica su impugnación autónoma en la vía contencioso-administrativa.

Finalmente, en relación con la desviación procesal respecto del petitum, la Sala cita, entre otras, las sentencias de 6 de noviembre de 2024 y 3 de abril de 2025 del Tribunal Supremo para declarar la inadmisibilidad, por desviación procesal, de las nuevas pretensiones incluidas en la demanda, con base en el artículo 69.c) LJCA.

Entrando a examinar los motivos de fondo planteados y a la vista de los hitos más relevantes del procedimiento administrativo, el Tribunal rechaza el motivo relativo al incumplimiento normativo pues, con base en la Decisión de Ejecución de la Comisión de 28 de febrero de 2012 y en la [Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales](#), las técnicas de filtrado instaladas son válidas y conformes a la normativa, como confirman los informes periciales aportados. Por su parte, el planteamiento referido al nuevo diseño de la chimenea y a la dispersión de emisiones carece de prueba.

Por todo ello, se desestima el recurso y se declara la conformidad a Derecho de las resoluciones impugnadas, sin imposición de costas.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) En efecto, la legitimación activa se sustenta en el artículo 19.1.b) de la LJCA en relación con los artículos 18, 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Como es sabido dicha ley incorpora la acción popular en asuntos medioambientales (art. 22) otorgando legitimación "a cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos: (...)”.

“(…) Por lo demás, el hecho de que la hoy demandante no haya realizado alegaciones en el expediente tramitado para la aprobación del denominado "Plan de acción a corto plazo para la reducción de los niveles de partículas en suspensión en la atmósfera de la zona Oeste de Gijón", a diferencia de otras organizaciones como Ecoloxistes N'Aición D'Asturies, no es óbice para el reconocimiento de su legitimación. En este sentido es ajustada la cita a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 14 de enero de 2021, en el asunto C-826/18 - Stichting Varkens in Nood y otros c. College van burgemeester en wethouders van degemeente Echt-Susteren ECLI: EU:C:2021:7 en la que respondiendo a una cuestión prejudicial el TJUE, partiendo de la premisa de que el acceso a la justicia en

asuntos ambientales debe ser práctico y efectivo, no meramente teórico o ilusorio, concluye señalando que el artículo 9.2 del Convenio de Aarhus, en relación con el Derecho de la UE, no permite exigir la participación previa en el procedimiento administrativo como condición para acceder a la revisión judicial.”.

“(…) Sin embargo y como razonadamente opone la demandante se trata de actos distintos, con naturaleza jurídica autónoma y por ende susceptibles de ser impugnadas con independencia. Ciertamente y como se desarrollará con posterioridad, las resoluciones recurridas tienen su origen y fundamento en el Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 6 de mayo de 2022 por el que se modificó el Plan de acción aprobado por Acuerdo de 19 de marzo de 2021. Pero una cosa es que el Acuerdo señalado pueda dar cobertura a actividad administrativa posterior y en particular a las resoluciones, de 4 de octubre de 2022 y de 24 de enero de 2023, en cuanto a las condiciones de funcionamiento y valores límite de emisión de la instalación y otra, muy distinta y que no se puede colegir de la primera, que tales resoluciones sean mera reproducción del Acuerdo. Se opone a tal conclusión el dato evidente de que son tales resoluciones las que modifican la Autorización Ambiental Integrada (AAI) y las que establecen nuevas condiciones operativas para la instalación afectada; son, por lo tanto, las que generan efectos jurídicos directos sobre los derechos y obligaciones del titular de la autorización, así como sobre terceros interesados, haciéndolas susceptibles de impugnación autónoma en sede contencioso-administrativa.”.

“(…) ...es reiterada doctrina jurisprudencial (SSTTS de 18 de febrero de 1982, 20 de septiembre de 1985, 23 de octubre de 1989, 14 de marzo de 1990, 13 de noviembre de 1992, 21 de julio de 2003, rec. 4597/1999 o 15 de junio de 2015, rec. 1762/2014, entre otras muchas), que en el proceso contencioso-administrativo la delimitación del objeto litigioso se hace en dos escritos distintos, uno, en el de interposición del recurso, en que habrá de indicarse el acto o disposición contra el que se formula (ex artículo 45.1 LJCA y también cuando se interpone demanda directamente ex artículo 45.5 LJCA), y otro, en el de demanda, en el que con relación a aquellos se deducirán las pretensiones que interesen, sin que sea lícito extenderlas a actos distintos de los inicialmente delimitados sin haber guardado los requisitos propios de la acumulación o ampliación, puesto que el permitirlo supondría prescindir de la naturaleza y el carácter revisor del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (entendiendo este carácter revisor rectamente en tanto en cuanto el acto administrativo es el presupuesto procesal del proceso contencioso y no su objeto, objeto que viene constituido por las pretensiones deducidas), conculcándose así el espíritu y la letra de los artículos 1.º y 25 de la citada Ley al incidirse en desviación procesal; razón por la cual, en el caso de ejercitarse pretensiones sin ninguna relación con el acto inicialmente impugnado, procederá declarar inadmisibile el recurso sin entrar en el fondo del asunto conforme al artículo 69.c) LJCA”.

“(…) Ahora bien, la alegación de un incumplimiento de la normativa (que ni tan siquiera cita en la demanda) no puede ser compartida. Y es que, tal y como se puso de manifiesto en el anterior fundamento de derecho la Decisión de Ejecución de la Comisión de 28 de febrero de 2012, por la que se establecen las conclusiones sobre las mejores tecnologías disponibles en la producción siderúrgica conforme a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las emisiones industriales de Mejores Técnicas Disponibles -MTD- contempla para los Sínter secundarios (como el foco secundario del Sínter B sobre el que se discute), además del cerramiento o cubrimiento de la instalación, dos posibles técnicas de filtrado: el precipitador electrostático o el filtro de mangas, fijando un nivel máximo de emisión de partículas específico para cada una de tales alternativas en función de la técnica

por la que finalmente se opte. Se trata de dos medidas alternativas pero igualmente válidas por lo que no cabe alegar con perspectiva de éxito que la implantación de una de las dos previstas (en este caso el precipitador electrostático en vez del filtro de mangas) incumpla la normativa.

Los peritos de parte, Ingenieros D. Romeo y D. Leonardo, de la firma INERCO señalaron en su comparecencia que el foco secundario del Sínter B ya cumplía con la normativa desde 2018 al tener instalado un precipitador electrostático y disponer de cerramiento o cubrimiento”.

“(…) En definitiva, la prueba pericial practicada -y cuyo contenido no ha sido desvirtuado por prueba alguna de contrario- demuestra que el objetivo de mejorar la calidad del aire en la ciudad de Gijón se ha cumplido, siendo según todos los informes que obran en el expediente y la opinión de los peritos (muy significativamente, la explicación del Sr. Romeo al minuto 15:17 de la grabación) las medidas adoptadas equivalentes o incluso mejores a la implantación de un filtro de mangas.

La alegación de que el nuevo diseño de la chimenea reparte emisiones en una zona más amplia aparece totalmente huérfana de prueba alguna que la sustente. De hecho, una alegación similar aparece respondida por los técnicos de la Administración demandada en el informe de la Sección de Calidad del Aire, de 7 de abril de 2022 (Documento nº 36 de la carpeta DECO/2021/15418 complemento del EA) en sentido contrario al señalado”.

Comentario de la Autora:

La sentencia pone de manifiesto la notable complejidad técnica que caracteriza el litigio, lo que se traduce en la necesidad procesal de aportar pruebas periciales de gran entidad, como se evidencia en la intervención de expertos ingenieros y en la valoración detallada de informes técnicos y mediciones objetivas de calidad del aire.

Asimismo, resulta de gran interés el tratamiento que realiza la Sala sobre la legitimación activa de la asociación demandante, destacando la sentencia del TJUE de 14 de enero de 2021 (asunto C-826/18), que determinó la imposibilidad de exigir la participación previa en el procedimiento administrativo como condición para acceder a la revisión judicial en asuntos ambientales.

Enlace web: [Sentencia STSJ AS 2014/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 18 de julio 2025](#)

Región de Murcia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de enero de 2026

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia 441/2025 de 24 de octubre \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Jose María Pérez-Crespo Paya\)](#)

Autor: Jaime Doreste Hernández. Abogado Ambientalista en Magerit Abogados. Profesor Asociado de Derecho Ambiental en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

Fuente: ROJ: STSJ MU 1810/2025 - ECLI:ES:TSJMU:2025:1810

Palabras clave: Dominio Público Hidráulico. Uso privativo de aguas. Ocupación de cauces. Infracción administrativa. Procedimiento sancionador. Régimen concesional. Ley de Aguas.

Resumen:

La Sentencia del TSJ de Murcia resuelve el recurso de una sociedad mercantil dedicada a la explotación agrícola contra una sanción de la Confederación Hidrográfica del Segura (CHS) por tres infracciones simultáneas en una explotación agrícola en Vélez Rubio: 1) uso privativo de aguas para riego sin autorización en 57,05 hectáreas; 2) ocupación de tres cauces públicos con diques de piedra; y 3) realización de trabajos que modifican el relieve y las escorrentías en dichos cauces y sus zonas de protección, todo ello sin la preceptiva autorización. El Tribunal desestima todas las alegaciones de la recurrente, que esgrime desde la nulidad por incompetencia del presidente de la CHS hasta la existencia de un supuesto uso de aguas consolidado y reafirma la titularidad pública de las aguas continentales y la obligatoriedad del régimen concesional, imponiendo una elevada carga de diligencia a los titulares de explotaciones agrícolas para acreditar sus derechos sobre el agua antes de su uso.

Destacamos los siguientes extractos:

1. Sobre el régimen concesional como norma general (FJ5º): *"de acuerdo con el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, constituyen el dominio público hidráulico del Estado las aguas continentales, superficiales o subterráneas renovables, así como las aguas procedentes de la desalación de mar, lo cual debemos poner en relación con el artículo 52.1, según el cual el uso de esta se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa y, respecto de esta última, el artículo 59.1 declara que todo uso privativo de las aguas no incluido en el artículo 54 requiere concesión administrativa, e incluso, en estos casos, aquel uso no puede materializarse sin la intervención de la Administración Hidrológica, como ya destacó la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2012, recurso 5871/2009. Asimismo, existe la posibilidad de titularidades de derechos sobre aguas privadas, al amparo de lo previsto en las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera del Texto Refundido de la Ley de Aguas, si bien exigiendo, en estos casos, su acceso al Registro de Aguas como aprovechamiento temporal o en el Catálogo de la Cuenca*

2.

De lo anterior cabe deducir que, con carácter general, el uso privativo de las aguas está sometido al régimen de la concesión administrativa."

2. Sobre la obligación de diligencia del titular (FJ2º): *"Es una obligación esencial de todo titular de una explotación agraria la de contar con derechos de agua, de modo que, ante la ausencia de los mismos y la*

ausencia de constatación alguna por parte del titular, puede considerarse cubierto el principio de culpabilidad... Lo cual resulta todavía más exigible cuando nos encontramos en presencia de una sociedad mercantil dedicada a la explotación agrícola, como aquí sucede."

3. Sobre el plazo de caducidad previsto para los procedimientos sancionadores en materia de aguas de un año (FJ4º): *"siendo el plazo de caducidad previsto para los procedimientos sancionadores en materia de aguas de un año, sin diferenciación según la naturaleza de la infracción y, no habiendo acordado la Administración, atendida la propia complejidad del procedimiento, que este hubiera tenido tramitación simplificada, lo cual, por otra parte, tampoco interesó la ahora recurrente, no puede entenderse vulnerado el procedimiento dictado la resolución en un plazo superior a los tres meses. Dicho criterio se ha expresado por esta Sala, entre otras, en la Sentencia 374/2022, recaída en el recurso 590/2020".*

Comentario del autor:

Esta sentencia opera como un fortalecimiento esencial de los pilares del derecho de aguas en un contexto de creciente presión sobre el recurso. Su valor principal reside en cómo sistematiza y da respuesta firme a argumentos recurrentes en la defensa de usos irregulares.

En primer lugar, la Sala realiza una interpretación sistemática y finalista de la Ley de Aguas, eliminando obstáculos procesales que, en la práctica, podían paralizar la acción sancionadora de los organismos de cuenca, garantizando así la eficacia de la tutela del dominio público.

En segundo lugar, y este es su aspecto más trascendente desde la perspectiva de la política hídrica, la sentencia eleva significativamente el estándar de diligencia exigible a los usuarios del agua, especialmente a las empresas agrícolas. Establece que no basta con alegar un uso histórico o presunciones de derecho privado; corresponde al titular, de manera proactiva y previa al inicio de la actividad, verificar y acreditar documentalmente (vía concesión o inscripción registral) la existencia de un derecho. Este razonamiento, aplicado aquí a una sociedad mercantil, sienta un precedente claro para combatir la agricultura de extracción irregular, transfiriendo el riesgo de la falta de autorización desde la Administración hacia el particular.

Finalmente, la sentencia otorga un valor probatorio robusto a la labor inspectora de los agentes (SEPRONA) y a los informes técnicos de la Confederación, considerando que son suficientes para desvirtuar la presunción de inocencia. Este criterio es vital para hacer ejecutiva la vigilancia del dominio público hidráulico, un territorio extenso y de difícil control.

Enlace web: [Sentencia STSJ MU 1810/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia 441/2025 de 24 de octubre](#)

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Jaime Doreste Hernández, Sara González Merinero
Blanca Muyo Redondo

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de enero de 2026

Planes cinegéticos de los cotos de caza de Castilla y León

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

Fuente: Orden MAV/1316/2025, de 11 de noviembre, por la que se establece el contenido y procedimiento para la elaboración de los planes cinegéticos de los cotos de caza de Castilla y León (BOCyL n. 230, de 28 de noviembre de 2025)

Palabras clave: Caza. Planes cinegéticos.

Resumen:

La [Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León](#) establece que, para practicar la caza, los instrumentos de planificación imprescindibles serán los planes cinegéticos. Se trata de una figura de planificación específicamente tratada en el artículo 43, de tal forma que el apartado 4.c) establece que los planes cinegéticos serán elaborados y suscritos por técnicos competentes, facultándose a la Consejería con competencias en materia de caza a establecer el contenido y las normas para la cumplimentación de estos instrumentos de planificación.

En este contexto, la presente Orden tiene como objeto establecer el contenido de los planes cinegéticos de los cotos de caza y las normas para su cumplimentación.

El contenido mínimo de estos planes es el siguiente: 1. Datos geográficos, administrativos y de titularidad que identifiquen al coto de caza. 2. Inventario. 3. Planificación. 4. Plan sanitario.

Asimismo, se establece el contenido de los planes cinegéticos de los cotos para la caza intensiva.

Enlace web: [Orden MAV/1316/2025, de 11 de noviembre, por la que se establece el contenido y procedimiento para la elaboración de los planes cinegéticos de los cotos de caza de Castilla y León](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de enero de 2026

Se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional del Teide

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

Fuente: Decreto 182/2025, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional del Teide (BOCAN núm. 240, de 3 de diciembre de 2025)

Palabras clave: Planificación. Parque Nacional. Usos. Gestión. Zonificación. Infraestructuras. Investigación. Programas de actuación.

Resumen:

El objeto del presente Decreto es establecer las normas generales de uso y gestión del Parque Nacional del Teide, constituyendo el más elevado instrumento de planificación y ordenación para la Administración competente en su gestión. El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional del Teide (PRUG) establece las normas generales de uso y gestión de este espacio natural protegido.

Determina objetivos generales en relación con: la protección y conservación del patrimonio, el uso público, las infraestructuras, la investigación, la coordinación con otras administraciones y relaciones con el entorno, y el seguimiento, evaluación y control.

En el apartado séptimo “Programas de actuación”, y para cada uno de los programas en función de la materia, se incluyen los correspondientes objetivos específicos a alcanzar. Durante la vigencia del PRUG, todas las actuaciones que se desarrollen dentro del parque nacional deberán atender a los criterios generales de gestión fijados en su apartado 4.

En el Parque Nacional del Teide se establecen las siguientes zonas, ordenadas de mayor a menor grado de protección y de menor a mayor grado de presencia e intervención humana:

- a. Zona de reserva.
- b. Zona de uso restringido.
- c. Zona de uso moderado.
- d. Zona de uso especial.

Se establece el régimen de usos y actividades compatibles e incompatibles con los objetivos del parque nacional y se incluyen los siguientes programas de actuación: programa de protección y conservación del patrimonio, programa de uso público, programa de infraestructuras, programa de investigación, programa de coordinación con otras administraciones y relaciones con el entorno.

Enlace web: [Decreto 182/2025, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional del Teide](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de enero de 2026

Instrucciones técnicas en materia de control de las emisiones a la atmósfera en Castilla-La Mancha

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

Fuente: Orden 180/2025, de 4 de diciembre, de la Consejería de Desarrollo Sostenible, por la que se aprueban las instrucciones técnicas en materia de control de las emisiones a la atmósfera (DOCM n. 241, de 15 de diciembre de 2025)

Palabras clave: Emisiones a la atmósfera. Focos. Emisiones difusas.

Resumen:

Esta Orden tiene por objeto aprobar las Instrucciones Técnicas en materia de control de emisiones de contaminantes a la atmósfera de las actividades recogidas en el anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, incluyendo aquellas que están afectadas por el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, que incluyan obligaciones en materia emisiones a la atmósfera en sus autorizaciones.

Se aprueban las Instrucciones Técnicas (IT) contenidas en el anexo I aplicables a los controles e inspecciones de emisiones a la atmósfera realizadas en los focos canalizados y las Instrucciones Técnicas contenidas en el anexo II aplicables a los controles e inspecciones de emisiones difusas (de inmisión), de las Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera.

Anexo I: Instrucciones Técnicas aplicables a los controles e inspecciones de emisiones a la atmósfera en focos canalizados:

IT-CLM-AT-E-01: Métodos de referencia de muestreo. Instrucción Técnica para establecer los métodos de referencia en el control de las emisiones a la atmósfera en focos canalizados.

IT-CLM-AT-E-02: Representatividad de las medidas. Instrucción Técnica para establecer aspectos técnicos y criterios en la obtención de resultados y el control de la calidad.

IT-CLM-AT-E-03: Acondicionamiento de focos emisores. Instrucción Técnica para definir los requisitos mínimos que deberán cumplir los focos estacionarios canalizados para los controles de las emisiones a la atmósfera.

IT-CLM-AT-E-04: Determinación de velocidad y caudal de gases. Instrucción Técnica para la interpretación, sistematización y homogeneización de los requisitos exigidos por la norma UNE-EN 16911-1.

IT-CLM-AT-E-05: Determinación de Gases de Combustión mediante métodos no normalizados. Instrucción Técnica para definir los criterios para la determinación de gases de combustión por célula electroquímica – Método no normalizado.

IT-CLM-AT-E-06: Determinación de Gases de Combustión mediante métodos normalizados. Instrucción Técnica para definir y complementar criterios para la determinación de gases de combustión – Métodos Normalizados (CEN).

IT-CLM-AT-E-07: Determinación de Compuestos Orgánicos Volátiles Totales (COVT). Instrucción técnica para definir y complementar criterios para la determinación de Compuestos Orgánicos Volátiles Totales (COVT).

IT-CLM-AT-E-08: Protocolos previos y posteriores a la actuación. Instrucción Técnica para establecer los protocolos previos y posteriores al muestreo. Contenido mínimo del informe.

IT-CLM-AT-E-09: Equipos de toma de muestras y medida. Instrucción Técnica para establecer los criterios específicos a cumplir para los equipos de toma de muestras y medida.

IT-CLM-AT-E-10: Cálculo de altura de focos emisores. Instrucción Técnica para definir la metodología de cálculo de la altura mínima de los focos emisores.

Anexo II: Instrucciones Técnicas aplicables a los controles e inspecciones de emisiones difusas (de inmisión) a la atmósfera:

IT-CLM-AT-I-01: Métodos de referencia de muestreo. Instrucción Técnica para establecer los métodos de referencia en el control de las emisiones difusas.

IT-CLM-AT-I-02: Metodología, planificación, cuantificación, evaluación y representatividad. Instrucción Técnica para establecer los protocolos previos y posteriores al muestreo en la determinación de las emisiones difusas. Contenido mínimo del informe.

IT-CLM-AT-I-03: Determinación de las emisiones difusas de partículas sedimentables. Instrucción Técnica para la determinación de las emisiones difusas de partículas sedimentables.

IT-CLM-AT-I-04: Determinación de partículas en suspensión totales de fuentes difusas. Instrucción Técnica para la determinación de las emisiones difusas de partículas sedimentables.

IT-CLM-AT-I-05: Determinación de PM 10 y PM 2,5. Instrucción Técnica para la determinación de partículas en suspensión inferiores a 10 micras (PM10) y 2,5 micras (PM2,5) en aire ambiente.

IT-CLM-AT-I-06: Determinación de las emisiones difusas de amoníaco (NH₃). Instrucción Técnica para la determinación de las emisiones difusas de amoníaco (NH₃).

IT-CLM-AT-I-07: Determinación de las emisiones difusas de ácido sulfhídrico (SH₂). Instrucción Técnica para la determinación de las emisiones difusas de ácido sulfhídrico (SH₂).

IT-CLM-AT-I-08: Determinación de las emisiones difusas mediante captadores pasivos. Instrucción Técnica para la determinación de diferentes contaminantes mediante captadores pasivos.

Enlace web: [Orden 180/2025, de 4 de diciembre, de la Consejería de Desarrollo Sostenible, por la que se aprueban las instrucciones técnicas en materia de control de las emisiones a la atmósfera](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de enero de 2026

Se aprueba el Plan Rector de uso y gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa

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

Fuente: Decreto 17/2025, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Rector de uso y gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL núm. 240, de 15 de diciembre de 2025)

Palabras clave: Planificación. Parque Nacional. Usos. Gestión. Zonificación. Actividades. Programas sectoriales de actuación. Conservación. Economía. Compensaciones.

Resumen:

Es objeto del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa (PRUG) consolidar la protección de dicho espacio natural protegido mediante una gestión adecuada de acuerdo con el régimen jurídico que le es de aplicación.

Este PRUG establece los objetivos de la planificación, los criterios de gestión y la zonificación del parque. Asimismo, recoge la relación de actividades clasificadas en incompatibles, compatibles y, entre estas, las específicamente necesarias para la gestión, así como las condiciones bajo las que pueden desarrollarse las actividades compatibles con los objetivos del Parque Nacional.

A continuación, se exponen las directrices para la elaboración de los programas sectoriales de actuación, donde se recogerán las medidas necesarias para proteger y conservar los valores naturales y culturales del parque, que comprenderán, entre otras, las actuaciones precisas para la consecución de los objetivos del Parque Nacional en materias tales como conservación, uso público, desarrollo socioeconómico, ordenación de los aprovechamientos tradicionales compatibles, investigación y educación ambiental, así como la estimación económica de las inversiones correspondientes a las mismas.

Además, en cumplimiento del mandato de la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional, se incluye el Plan Económico y de Compensaciones.

Por otra parte, se reflejan los criterios de colaboración con otras administraciones e instituciones, así como el marco para la integración de las personas titulares de derechos y de las personas residentes locales en las actividades asociadas a la gestión del Parque Nacional y el régimen para la supresión de las actividades clasificadas como incompatibles.

Por último, se incluyen los parámetros e indicadores que habrán de utilizarse para realizar el seguimiento y la evaluación del estado de conservación del Parque Nacional y del grado de cumplimiento de los objetivos del parque.

Los procedimientos administrativos iniciados antes de la entrada en vigor de este Decreto se tramitarán conforme a lo dispuesto en el mismo siempre que no haya sido formulada propuesta de resolución.

Enlace web: [Decreto 17/2025, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Rector de uso y gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de febrero de 2026

Transferencia de funciones interadministrativas para la gestión del Parque Nacional del Teide

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

Fuente: Decreto 214/2025, de 23 de diciembre, por el que se transfieren funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias al Cabildo Insular de Tenerife en materia de gestión del Parque Nacional del Teide (BOCAN n. 3, de 7 de enero de 2026)

Palabras clave: Cooperación interadministrativa. Parque Nacional del Teide. Gestión. Imagen corporativa.

Resumen:

Se transfieren al Cabildo Insular de Tenerife las funciones de gestión y conservación del Parque Nacional del Teide, incluidas las de contratación, en el marco del correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión, del resto de la planificación que establezca la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, en las que se incluyen la administración y gestión ordinaria y habitual del Parque, la contratación, así como la investigación, inspección, incoación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores por infracción de la normativa de aplicación.

El Cabildo dispondrá de los medios personales, bienes y derechos que se especifican en los Anexos I, II, III y IV de este Decreto.

La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias se reserva las funciones previstas en el artículo 2.

En las actuaciones y productos destinados a la difusión, comunicación, información e interpretación que realice o contrate el Cabildo Insular de Tenerife en relación con el Parque Nacional del Teide, deberá figurar la imagen corporativa del Parque Nacional del Teide, de la Red de Parques Nacionales y del Gobierno de Canarias, mediante los distintivos que de manera reglada sean de aplicación.

Enlace web: [Decreto 214/2025, de 23 de diciembre, por el que se transfieren funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias al Cabildo Insular de Tenerife en materia de gestión del Parque Nacional del Teide](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de febrero de 2026

Intervenciones en materia de pesca por parte de la Junta de Castilla y León

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

Fuente: Orden MAV/1506/2025, de 29 de diciembre, por la que se declaran los cotos de pesca, escenarios deportivo-sociales, aguas en régimen especial y refugios de pesca de la Comunidad de Castilla y León y se aprueban los correspondientes planes de pesca

Palabras clave: Pesca. Planificación. Masas de agua.

Resumen:

El artículo 21 de la [Ley 9/2013, de 3 de diciembre, de Pesca de Castilla y León](#), clasifica las aguas pescables de manera que, conforme a los artículos 23, 24 y 26 serán cotos de pesca, escenarios deportivo-sociales y aguas en régimen especial, las masas de agua declaradas como tales por la consejería competente en materia de pesca.

Por otra parte, el artículo 32 de la misma Ley, dispone que la consejería competente en materia de pesca planificará la gestión y el aprovechamiento de los recursos pesqueros al objeto de asegurar su sostenibilidad.

En este marco, la aprobación de instrumentos de planificación responde a la finalidad de asegurar un aprovechamiento convenientemente regulado. En el caso de las aguas en régimen especial, su declaración obedece a la necesidad de que la práctica de la pesca sea sometida a un régimen distinto al ordinario, estableciéndose sobre ellas determinadas especificaciones por las particularidades de estas masas de agua, bien por las especies que las habitan, bien por el régimen de caudales a los que se encuentran sometidas.

La declaración de los refugios de pesca responde al deber de protección de aquellas masas de agua donde por razones biológicas, científicas o educativas la pesca estará prohibida con carácter permanente en aras de la conservación de las poblaciones acuáticas o de otros grupos de fauna protegida presentes en ellas.

En definitiva, se declaran cotos de pesca las masas de agua que se relacionan en el Anexo I de la presente Orden y se aprueban sus correspondientes planes de pesca, recogidos en el mismo anexo.

Se declaran escenarios deportivo-sociales las masas de agua que se relacionan en el Anexo II y se aprueban sus correspondientes planes de pesca, recogidos en el mismo anexo.

Se declaran aguas en régimen especial las masas de agua que se relacionan en el Anexo III y se aprueban sus correspondientes planes de pesca, recogidos en el mismo anexo.

Se declaran refugios de pesca las masas de agua que se relacionan en el Anexo IV.

Enlace web: [Orden MAV/1506/2025, de 29 de diciembre, por la que se declaran los cotos de pesca, escenarios deportivo-sociales, aguas en régimen especial y refugios de pesca de la Comunidad de Castilla y León y se aprueban los correspondientes planes de pesca](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de febrero de 2026

[Auto del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja 7/2026 de 14 de enero \(Impugnación Resoluciones Justicia Gratuita 1 /2025\)](#)

Autores: Jaime Doreste Hernández. Abogado Ambientalista en Magerit Abogados. Profesor Asociado de Derecho Ambiental en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM); Sara González Merinero. Abogada especialista en Derecho de la energía y ambiental en Magerit Abogados

Palabras clave: Medio Ambiente. Acceso a la justicia. Derecho a la asistencia jurídica gratuita en materia medioambiental. Criterio de territorialidad.

Resumen:

La Plataforma para la Defensa de la Cordillera Cantábrica, al tiempo que recurría ante el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja la Orden AGM/36/2025, de 16 de junio, por la que se fijan las limitaciones y períodos hábiles de caza en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la temporada cinegética 2025-2026 en cuanto a los preceptos que incluyen al Lobo (*Canis lupus*) como especie cazable de caza mayor y especie depredadora susceptible de controles letales, solicitó el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita que consagra y reconoce el artículo 23.2 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 a las ONGs ambientales ‘cualificadas’.

La Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de La Rioja denegó el derecho a la asistencia jurídica gratuita; resolución que fundamentó s en la falta de acreditación del requisito establecido en el artículo 23.1.c) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que exige que la entidad, según sus estatutos, desarrolle su actividad en un ámbito territorial afectado por la actuación u omisión administrativa.

El Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (Sala de lo Contencioso-Administrativo), en su Auto 7/2026 de 14 de enero de 2026, estimó el recurso interpuesto por la Plataforma para la Defensa de la Cordillera Cantábrica frente a dicha denegación por considerar acreditado que el ámbito de actuación de la Plataforma incluye el territorio de La Rioja, específicamente las sierras de los Montes Obarenes y Toloño, integrantes de la Cordillera Cantábrica, por lo que revoca la resolución impugnada y concede a la entidad el derecho a la asistencia jurídica gratuita solicitada.

Destacamos los siguientes extractos:

Del Fundamento Jurídico: "El artículo 5 de sus estatutos establece ‘siendo su ámbito de actuación territorial la Cordillera Cantábrica en sentido amplio’ y en la propia Web de la Consejería de Medio Ambiente, se dice ‘La Rioja es una región de gran interés desde el punto de vista geológico. [...] la Cordillera Cantábrica, que solo aparece en su extremo noroccidental, y está representada por las sierras de los Montes Obarenes, de Toloño’”.

De la Parte Dispositiva: "Procede la estimación de la impugnación formulada y en consecuencia procede conceder a la representación de la Plataforma para la defensa de la Cordillera Cantábrica el derecho a la asistencia jurídica gratuita."

Comentario de los autores: Este Auto constituye una decisión relevante en la interpretación y aplicación práctica del derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente reconocido en la Ley 27/2006, especialmente en lo relativo al requisito de ámbito territorial de actuación de las entidades legitimadas.

La Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita realizó una interpretación inicialmente restrictiva del artículo 23.1.c), exigiendo una coincidencia geográfica literal y directa entre el ámbito estatutario de la Plataforma y el territorio afectado. Sin embargo, el TSJ, con una visión más integral y finalista, atiende a la realidad física y geográfica del territorio: la Cordillera Cantábrica, aunque su presencia en La Rioja sea parcial (extremo noroccidental), es un sistema ecológico y paisajístico continuo. Las sierras de los Montes Obarenes y Toloño son indisociables de dicho sistema y, por tanto, están incluidas en el "ámbito de actuación territorial en sentido amplio" que la Plataforma recoge en sus estatutos.

La resolución refuerza dos principios clave del derecho ambiental procesal:

1. El principio de no formalismo excesivo en la acreditación de los requisitos para la justicia gratuita, primando la realidad territorial y estatutaria sobre una verificación meramente documental rígida.
2. La finalidad de facilitar el acceso a la justicia ambiental, en línea con el Convenio de Aarhus y la normativa estatal que lo transpone, evitando que obstáculos procedimentales o interpretativos impidan la defensa efectiva del medio ambiente.

Este criterio puede sentar un precedente valioso para otras entidades de defensa ambiental cuyo ámbito de actuación se defina por sistemas naturales (cuencas fluviales, cadenas montañosas, hábitats) que trascienden límites administrativos estrictos. Subraya que la valoración del "ámbito afectado" debe realizarse con una perspectiva ecológica y no puramente administrativa.

En definitiva, se trata de una resolución que, al garantizar la asistencia jurídica gratuita, promueve la tutela judicial efectiva en materia ambiental y reconoce el papel esencial de las entidades ciudadanas en la defensa del patrimonio natural, incluso cuando su acción se despliega en una porción específica de un ecosistema más amplio.

Agenda

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de febrero de 2026

Jornadas sobre Suficiencia Hídrica y Alimentaria, Agencia Estatal de Investigación y la Universitat de Lleida, 5 y 6 de marzo de 2026

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

Palabras clave: Formación. Universidad. Agua. Alimentación. Energía.

Resumen:

Las *Jornadas sobre Suficiencia Hídrica y Alimentaria*, que se celebrarán los días 5 y 6 de marzo de 2026 en Lleida, constituyen un encuentro académico y técnico concebido como un espacio de reunión e intercambio entre expertos de distintas disciplinas vinculadas a la gestión del agua y a los sistemas alimentarios.

El evento está organizado por la Agencia Estatal de Investigación y la Universitat de Lleida, y cuenta con la participación de especialistas del ámbito universitario, jurídico, institucional y del sector agroalimentario. Asimismo, las jornadas se desarrollan en el marco de las actividades vinculadas al Foro Mediterráneo Agua, Energía y Alimentación, en el que participan investigadores y entidades interesados en el análisis del nexo entre recursos hídricos, energía y producción alimentaria.

A lo largo de distintas sesiones y mesas de trabajo se abordarán cuestiones clave relacionadas con la suficiencia hídrica y alimentaria, incluyendo aspectos técnicos y científicos, políticas públicas, marcos normativos y estrategias de gestión de recursos en contextos de escasez y cambio climático.

El objetivo de las jornadas es favorecer un diálogo cualificado entre especialistas que permita identificar enfoques y soluciones integradas orientadas a reforzar la seguridad y sostenibilidad del agua y la alimentación, especialmente en el ámbito mediterráneo.

Fecha: 5 y 6 de marzo de 2026

Lugar: Centro de Culturas y Cooperación Transfronteriza, Calle de Jaume II, 67 25001 Lleida

Programa: [Suficiencia Hídrica y Alimentaria](#)

Inscripción: [Foro Mediterráneo Agua, Energía y Alimentación](#)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

David Mercadal Cuesta
Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de enero y 6 de febrero de 2026

Acceso a la justicia:

TODOROVIC, Bojana (Ed.); CARANTA, Roberto (Ed.). *Europeanisation of Access to Justice in Environmental Matters: The Aarhus Convention in the Balkans*. Londres (Reino Unido): Bloomsbury Publishing, 2025. 290 p.

VV.AA. Digest of selected findings and advice of the Aarhus convention compliance committee: Compilation prepared by the secretariat based on the Compliance Committee's findings and advice. Ginebra (Suiza): United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2025. 203 p. Disponible en: https://unece.org/sites/default/files/2025-11/ACCC_Digest_v18.11.2025.pdf (Fecha de último acceso 05/02/2026)

Biodiversidad:

BRUFAO CUIRIEL, Pedro. *Compendio del derecho de la biodiversidad*. Madrid: Iustel, 2025. 115 p.

GIMÉNEZ CANDELA, Marita (Coord.); OLIVARES, Alberto (Coord.). *La protección de la biodiversidad marina en un contexto de cambio global: aspectos biológicos, éticos y jurídicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 554 p.

Cambio climático:

APARICIO CHOFRÉ, Lucía. *Del desarrollo humano sostenible a la justicia climática*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 400 p.

KOLBERT, Elizabeth. *H Is For Hope (E De Esperanza)*. Barcelona: Carbrame, 2026. 159 p.

Consumo responsable:

MARÍN LÓPEZ, Manuel Jesús (Dir.). *Sostenibilidad y consumo responsable: un análisis desde el derecho privado*. Barcelona: Atelier, 2026. 318 p.

Contratación pública verde:

FUERTES GINÉ, Leticia. *Las etiquetas ecológicas energéticas en la contratación pública*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 275 p.

Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convenio de Aarhus):

VV.AA. Digest of selected findings and advice of the Aarhus convention compliance committee: Compilation prepared by the secretariat based on the Compliance Committee's findings and advice. Ginebra (Suiza): United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2025. 203 p. Disponible en: https://unece.org/sites/default/files/2025-11/ACCC_Digest_v18.11.2025.pdf (Fecha de último acceso 05/02/2026)

Cooperación internacional:

BODANSKY, Daniel; ASSELT, Harro van. The Art and Craft of International Environmental Law. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2024. 380 p.
PIGRAU SOLÉ, Antoni (Ed.); Campins Eritja, Mar (Ed.). Derecho Internacional del Medio Ambiente. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 828 p. Disponible en: <https://open.tirant.com/cloudLibrary/ebook/info/9791370102210> (Fecha de último acceso 05/02/2026)

Derecho ambiental:

APARICIO CHOFRÉ, Lucía. *Del desarrollo humano sostenible a la justicia climática*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 400 p.

BELL, Stuart et al. Environmental Law (10^a ed.). Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2024. 696 p.

BODANSKY, Daniel; ASSELT, Harro van. The Art and Craft of International Environmental Law. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2024. 380 p.

PIGRAU SOLÉ, Antoni (Ed.); Campins Eritja, Mar (Ed.). Derecho Internacional del Medio Ambiente. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 828 p. Disponible en: <https://open.tirant.com/cloudLibrary/ebook/info/9791370102210> (Fecha de último acceso 05/02/2026)

VV.AA. Digest of selected findings and advice of the Aarhus convention compliance committee: Compilation prepared by the secretariat based on the Compliance Committee's findings and advice. Ginebra (Suiza): United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2025. 203 p. Disponible en: https://unece.org/sites/default/files/2025-11/ACCC_Digest_v18.11.2025.pdf (Fecha de último acceso 05/02/2026)

Derecho penal Ambiental:

HAVA GARCÍA, Esther. *Derecho penal, medio ambiente y Unión Europea*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 200 p.

Desarrollo sostenible:

APARICIO CHOFRÉ, Lucía. *Del desarrollo humano sostenible a la justicia climática*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 400 p.

CORDONIER SEGGER, Marie-Claire (Ed.); OLAWUYI, Damilola S. (Ed.). *Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects* (2ª ed.). Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2025. 784 p.

MARÍN LÓPEZ, Manuel Jesús (Dir.). *Sostenibilidad y consumo responsable: un análisis desde el derecho privado*. Barcelona: Atelier, 2026. 318 p.

MONTOYA MARTÍN, Encarnación (Dir.); FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, Mª de los Ángeles (Coord.) et al. *El nuevo régimen de la minería en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre para el impulso de la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su Reglamento General*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 200 p.

PACHECO RUEDA, Marta (Ed.) et al. *Publicidad para un mundo sostenible*. Madrid: Dykinson, 2025. 214 p.

VV.AA. *Estrategia cero emisiones netas: por una industria competitiva y sostenible: Simposio Empresarial Internacional 2024*. Madrid: Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental (FUNSEAM): Civitas, 2024. 200 p.

Ecoetiquetado:

FUERTES GINÉ, Leticia. *Las etiquetas ecológicas energéticas en la contratación pública*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 275 p.

Educación ambiental:

KOLBERT, Elizabeth. *H Is For Hope (E De Esperanza)*. Barcelona: Carbrame, 2026. 159 p.

Emisión de contaminantes a la atmósfera:

VV.AA. *Estrategia cero emisiones netas: por una industria competitiva y sostenible: Simposio Empresarial Internacional 2024*. Madrid: Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental (FUNSEAM): Civitas, 2024. 200 p.

Energía:

FUERTES GINÉ, Leticia. *Las etiquetas ecológicas energéticas en la contratación pública*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 275 p.

LÓPEZ-IBOR MAYOR, Vicente (Cir.) et al. *Introducción al Derecho europeo de la energía*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 252 p.

VV.AA. *Estrategia cero emisiones netas: por una industria competitiva y sostenible: Simposio Empresarial Internacional 2024*. Madrid: Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental (FUNSEAM): Civitas, 2024. 200 p.

Ética medioambiental:

GIMÉNEZ CANDELA, Marita (Coord.); OLIVARES, Alberto (Coord.). *La protección de la biodiversidad marina en un contexto de cambio global: aspectos biológicos, éticos y jurídicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 554 p.

Industria:

VV.AA. *Estrategia cero emisiones netas: por una industria competitiva y sostenible: Simposio Empresarial Internacional 2024*. Madrid: Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental (FUNSEAM): Civitas, 2024. 200 p.

Medio marino:

GIMÉNEZ CANDELA, Marita (Coord.); OLIVARES, Alberto (Coord.). *La protección de la biodiversidad marina en un contexto de cambio global: aspectos biológicos, éticos y jurídicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 554 p.

Montes:

DURÁN SÁNCHEZ, José Luis. *Análisis de la normativa de montes a la luz de las singularidades del sureste español*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 200 p.

Minería:

MONTOYA MARTÍN, Encarnación (Dir.); FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M^a de los Ángeles (Coord.) et al. *El nuevo régimen de la minería en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre para el impulso de la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su Reglamento General*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 200 p.

Ordenación del territorio:

FARINÓS DASÍ, J. (ed.) et al. *Cultura territorial. El futuro no se improvisa. XII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Santiago de Compostela, 12, 13 y 14 de noviembre de 2025. Libro de Actas*. Valencia: Universitat de València, 2025. 716 p.

Participación:

VV.AA. Digest of selected findings and advice of the Aarhus convention compliance committee: Compilation prepared by the secretariat based on the Compliance Committee's findings and advice. Ginebra (Suiza): United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2025. 203 p. Disponible en: https://unece.org/sites/default/files/2025-11/ACCC_Digest_v18.11.2025.pdf (Fecha de último acceso 05/02/2026)

Responsabilidad Ambiental:

CORDONIER SEGGER, Marie-Claire (Ed.); OLAWUYI, Damilola S. (Ed.). Sustainable Development Law: Principles, Practices and Prospects (2ª ed.). Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2025. 784 p.

Urbanismo:

CRIADO SÁNCHEZ, Alejandro Javier (Dir.). *Derecho Urbanístico en Andalucía*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 1340 p.

Capítulos de monografías

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de enero de 2026

Éstos son los títulos donde se ha encontrado algún capítulo jurídico ambiental:

- ASECIO MELLADO, José María (Dir.); FUENTES SORIANO, Olga (Dir.). *Proceso y garantías*. Atelier. 2023, 808 p.
- FARINÓS DASÍ, J. (ed.) et al. *Cultura territorial. El futuro no se improvisa. XII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Santiago de Compostela, 12, 13 y 14 de noviembre de 2025*. Libro de Actas. Valencia: Universitat de València, 2025, 716 p. Disponible en: <https://roderic.uv.es/items/0997b2e0-98bc-4078-b8f5-ed959d170251> (Fecha de último acceso 15-01-2025)
- KATARZYNA, Gromek-Broc. *Public Law in a Troubled Era: A Tribute to Professor Patrick Birkinshaw*. Alphen aan den Rijn (Países Bajos): Kluwer Law International, 2023, 576 p.
- TODOROVIC, Bojana (Ed.); CARANTA, Roberto (Ed.). *Europeanisation of Access to Justice in Environmental Matters: The Aarhus Convention in the Balkans*. Londres (Reino Unido): Bloomsbury Publishing, 2025, 290 p.

Acceso a la justicia:

SPADA JIMÉNEZ, Andrea. El acceso a la justicia en materia de medioambiente. En: ASECIO MELLADO, José María (Dir.); FUENTES SORIANO, Olga (Dir.). *Proceso y garantías*. Atelier. 2023, pp. 281-292

PLAZA MARTÍN, Carmen. The impact of the right of access to justice under the Aarhus Convention on the greening of the European Court of Human Rights. En: TODOROVIC, Bojana (Ed.); CARANTA, Roberto (Ed.). *Europeanisation of Access to Justice in Environmental Matters: The Aarhus Convention in the Balkans*. Londres (Reino Unido): Bloomsbury Publishing, 2025, pp. 43-72. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.14352/126178> (Fecha de último acceso 15-01-2025)

Cambio climático:

PLAZA MARTÍN, Carmen. Climate Change: Turning the World (and Public Law) Upside-Down. En: KATARZYNA, Gromek-Broc. *Public Law in a Troubled Era: A Tribute to Professor Patrick Birkinshaw*. Alphen aan den Rijn (Países Bajos): Kluwer Law International, 2023, pp. 67-86. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.14352/128368> (Fecha de último acceso 15-01-2025)

RISUEÑO DÍAZ, Eduardo A.; PASCUAL ESPINO, Adrián; PESTANA PÉREZ, Gustavo. El cambio climático en la ordenación territorial de Canarias. En: -FARINÓS DASÍ, J. (ed.) et al. *Cultura territorial. El futuro no se improvisa. XII Congreso Internacional de Ordenación del*

Territorio. Santiago de Compostela, 12, 13 y 14 de noviembre de 2025. Libro de Actas. Valencia: Universitat de València, 2025, pp. 463-477. Disponible en: <https://roderic.uv.es/items/0997b2e0-98bc-4078-b8f5-ed959d170251> (Fecha de último acceso 15-01-2025)

Convenio sobre el acceso a la información la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus):

PLAZA MARTÍN, Carmen. The impact of the right of access to justice under the Aarhus Convention on the greening of the European Court of Human Rights. En: TODOROVIC, Bojana (Ed.); CARANTA, Roberto (Ed.). *Europeanisation of Access to Justice in Environmental Matters: The Aarhus Convention in the Balkans*. Londres (Reino Unido): Bloomsbury Publishing, 2025, pp. 43-72. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.14352/126178> (Fecha de último acceso 15-01-2025)

Delito ecológico:

MARRERO GUANCHE, Diana. El ejercicio de la acción penal para la persecución de delitos contra el medioambiente. En: ASECIO MELLADO, José María (Dir.); FUENTES SORIANO, Olga (Dir.). *Proceso y garantías*. Atelier. 2023, pp. 105-120

Derecho penal ambiental:

MARRERO GUANCHE, Diana. El ejercicio de la acción penal para la persecución de delitos contra el medioambiente. En: ASECIO MELLADO, José María (Dir.); FUENTES SORIANO, Olga (Dir.). *Proceso y garantías*. Atelier. 2023, pp. 105-120

Medio marino:

GONZÁLEZ NAVARRO, Alicia. El reconocimiento de personalidad jurídica a la Laguna del Mar Menor y su cuenca: ¿una garantía adicional para la protección de este ecosistema? En: ASECIO MELLADO, José María (Dir.); FUENTES SORIANO, Olga (Dir.). *Proceso y garantías*. Atelier. 2023, pp. 187-202

Ordenación del territorio:

RISUEÑO DÍAZ, Eduardo A.; PASCUAL ESPINO, Adrián; PESTANA PÉREZ, Gustavo. El cambio climático en la ordenación territorial de Canarias. En: -FARINÓS DASÍ, J. (ed.) et al. *Cultura territorial. El futuro no se improvisa. XII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Santiago de Compostela, 12, 13 y 14 de noviembre de 2025*. Libro de Actas. Valencia: Universitat de València, 2025, pp. 463-477. Disponible en: <https://roderic.uv.es/items/0997b2e0-98bc-4078-b8f5-ed959d170251> (Fecha de último acceso 15-01-2025)

Tesis doctorales

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de febrero de 2026

Derecho ambiental:

ARGÜELLO RUEDA, José Darío. Hacia el reconocimiento y materialización de los derechos de la naturaleza: una mirada en clave de regulación, políticas públicas y justicia ecológica. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Roser Martínez Quirante. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2024. 983 p.

Demarcación hidrográfica:

MERCADAL CUESTA, David. Datos públicos abiertos y su reutilización para la planificación ambiental. Estudio de caso: el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación 2022-2027 (2º ciclo) de la cuenca hidrográfica del río Ebro y la ciudad de Zaragoza. Tesis doctoral dirigida por la Dr. Carmen Agustín Lacruz y la Dra. Gema Bueno de la Fuente. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2026. 541 p. Disponible en: <https://aplicaciones.ciencia.gob.es/teseo/#/tesis/322116/detalle> (Fecha de último acceso 05/02/2026)

Información ambiental:

MERCADAL CUESTA, David. Datos públicos abiertos y su reutilización para la planificación ambiental. Estudio de caso: el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación 2022-2027 (2º ciclo) de la cuenca hidrográfica del río Ebro y la ciudad de Zaragoza. Tesis doctoral dirigida por la Dr. Carmen Agustín Lacruz y la Dra. Gema Bueno de la Fuente. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2026. 541 p. Disponible en: <https://aplicaciones.ciencia.gob.es/teseo/#/tesis/322116/detalle> (Fecha de último acceso 05/02/2026)

Inundaciones:

MERCADAL CUESTA, David. Datos públicos abiertos y su reutilización para la planificación ambiental. Estudio de caso: el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación 2022-2027 (2º ciclo) de la cuenca hidrográfica del río Ebro y la ciudad de Zaragoza. Tesis doctoral dirigida por la Dr. Carmen Agustín Lacruz y la Dra. Gema Bueno de la Fuente. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2026. 541 p. Disponible en: <https://aplicaciones.ciencia.gob.es/teseo/#/tesis/322116/detalle> (Fecha de último acceso 05/02/2026)

Gestión de riesgos:

MERCADAL CUESTA, David. Datos públicos abiertos y su reutilización para la planificación ambiental. Estudio de caso: el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación 2022-

2027 (2º ciclo) de la cuenca hidrográfica del río Ebro y la ciudad de Zaragoza. Tesis doctoral dirigida por la Dr. Carmen Agustín Lacruz y la Dra. Gema Bueno de la Fuente. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2026. 541 p. Disponible en: <https://aplicaciones.ciencia.gob.es/teseo/#/tesis/322116/detalle> (Fecha de último acceso 05/02/2026)

Instrumentos de gestión y planificación:

MERCADAL CUESTA, David. Datos públicos abiertos y su reutilización para la planificación ambiental. Estudio de caso: el Plan de Gestión del Riesgo de Inundación 2022-2027 (2º ciclo) de la cuenca hidrográfica del río Ebro y la ciudad de Zaragoza. Tesis doctoral dirigida por la Dr. Carmen Agustín Lacruz y la Dra. Gema Bueno de la Fuente. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2026. 541 p. Disponible en: <https://aplicaciones.ciencia.gob.es/teseo/#/tesis/322116/detalle> (Fecha de último acceso 05/02/2026)

Política ambiental:

ARGÜELLO RUEDA, José Darío. Hacia el reconocimiento y materialización de los derechos de la naturaleza: una mirada en clave de regulación, políticas públicas y justicia ecológica. Tesis doctoral dirigida por la Dra. Roser Martínez Quirante. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2024. 983 p.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de febrero de 2026

Se han publicado los siguientes 13 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Columbia Journal of Environmental Law, vol. 50, n. 2, 2025, <https://journals.library.columbia.edu/index.php/cjel/issue/view/1074>
- Derecho Ambiental y Ecología, n. 97, año 21, septiembre-diciembre 2025, https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/12/DAYE_97.pdf
- Environmental Law Reporter, vol. 56, n. 1, enero-febrero 2026
- Gestión y ambiente, vol. 28, n. 2, 2025, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/issue/view/6462>
- Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 43, n. 5, 2025
- Journal of Environmental Law, vol. 37, n. 3, noviembre 2025
- Journal of World Energy Law and Business, vol. 18, n. 4, agosto 2025
- Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente, n. 4, diciembre 2023, <https://aidca.org/ridca-edicion4/>
- Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA, año XVII, n. 17, diciembre 2025, <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf>
- Oxford Open Climate Change, vol. 5, n. 1, 2025, <https://academic.oup.com/oocc/issue/5/1>
- Review of European, Comparative and International Environmental Law, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/20500394/2025/34/3>
- Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 62, 2025
- Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 16, n. 2, 2025, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=16232>

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 y 20 de febrero de 2026

Agricultura:

BULLÓN CARO, Carmen. A One Health Approach to Agricultural Pollution Regulation. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4152> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

GONZÁLEZ ACOSTA, Gustavo. Reflexiones sobre la regulación de controladores biológicos para la agricultura en América Latina. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-agrario5-gustavo-gonzalez-acosta-reflexiones-sobre-la-regulacion-de-controladores-biologicos-para-la-agricultura-en-america-latina/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. A regulação das atividades econômicas vinculadas à soja desenvolvidas pelas empresas transnacionais no Brasil em face do Direito Ambiental Constitucional. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental3-pacheco-fiorillo-a-regulacao-das-atividades-economicas-vinculadas-a-soja-desenvolvidas-pelas-empresas-transnacionais-no-brasil-em-face-do-direito-ambiental-constitucional/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

PÉREZ FAVORITO, Ema Liliana. La agricultura. La seguridad alimentaria. La transgénesis. La biodiversidad. La ingeniería genética. La equivalencia sustancial. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental4-perez-favorito-la-agricultura-la-seguridad-alimentaria-la-transgenesis-la-biodiversidad-la-ingenieria-genetica-la-equivalencia-sustancial/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

SAGOT RODRÍGUEZ, Álvaro; MEJÍA LOBO, Yerlin. Desafíos ambientales en Costa Rica: un análisis de las quemadas agrícolas y sus omisiones normativas en tiempos de Crisis Climática. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental8-sagot-rodriguez-y-mejia-lobo-desafios-ambientales-en-costa-rica-un-analisis-de-las-quemas-agricolas-y-sus-omisiones-normativas-en-tiempos-de-crisis-climatica/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Aguas:

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel. Dificultades del control judicial de la discrecionalidad administrativa en materia de recursos hídricos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4288> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

HOPKINS, Timothy J. MCLGs in Water Contamination Litigation: Why Health-Based Standards Matter. *Environmental Law Reporter*, vol. 56, n. 1, enero-febrero 2026.

MARCO, Antonio Di. Water reuse in the European Union: fostering and constraining public acceptance. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 492-510. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf026> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

SÁNCHEZ SORONDO, Marcelo. Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires Ley 12.257. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-agrario2-marcelo-sanchez-sorondo-codigo-de-aguas-de-la-provincia-de-buenos-aires-ley-12-257/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

ZÚÑIGA CAÑETE, Diego. Estatuto y naturaleza jurídica de la salmuera. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 373-410. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf> (Fecha de último acceso 06-02-2026).

Alimentación:

FRANCO PEREYRA, Juan. Alimentos libres de gluten: Cumplimiento legal y herramientas de promoción local. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-agrario1-juan-franco-pereyra-alimentos-libres-de-gluten-cumplimiento-legal-y-herramientas-de-promocion-local/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

FRANCO PEREYRA, Juan. El etiquetado frontal de alimentos en contraposición al derecho de uso de marcas comerciales. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-agrario6-juan-franco-pereyra-el-etiquetado-frontal-de-alimentos-en-contraposicion-al-derecho-de-uso-de-marcas-comerciales/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Almacenamiento geológico de dióxido de carbono:

LEWIS, Madeleine; RIGHETTI, Tara. Contracting the Void. Land, Capital, and Sequestration. *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 50, n. 2, 2025, pp. 359-434. Disponible en: <https://doi.org/10.52214/cjel.v50i2.14144> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

MADDAHI, Reza; TALUS, Kim. Carbon dioxide utilization and storage through mineralization under European Union law: a legal analysis of the EU CCS Directive and the EU Emissions Trading System. *The Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 4, agosto 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf023> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

SALGADO PONTÓN, Sofía. Criterios de resolución de conflictos jurídico-administrativos relativos al ejercicio de actividades en perímetros de protección de aprovechamientos terapéuticos y lúdicos de aguas mineromedicinales y termales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4289> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Bienestar animal:

JIMÉNEZ CARRERO, Jorge Antonio. La potencial reforma de la Ley de protección de los animales de Cataluña tras la entrada en vigor de la Ley 7/2023 de protección de los derechos y bienestar de los animales. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4180> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

MARQUES, Letícia Yumi; SANTOS DE ALMEIDA, Paulo. A nova Lei para zoológicos na Cidade de São Paulo e seus reflexos para a conservação da biodiversidade. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental31-marques-santos-de-almeida-a-nova-lei-para-zoologicos-na-cidade-de-sao-paulo-e-seus-reflexos-para-a-conservacao-da-biodiversidade/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

MÁRQUEZ FRANCO, Benny Josmer. La resemantización del derecho de los animales: Una reconstrucción epistémico normativa. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-animal1-marquez-franco-la-resemantizacion-del-derecho-de-los-animales-una-reconstruccion-epistemico-normativa/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

MIRET GONZÁLEZ, Nathalie de la C. Maltrato animal y violencia. Manifestación en la infancia y pautas preventivas. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-animal5/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

PINTO ESPINOSA, Andrés. Liberalismo animal: las mascotas bajo la óptica del actual sistema moral. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 317-350. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf> (Fecha de último acceso 06-02-2026).

ROSA, Camilo la. Bienestar animal. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-agrario3-camilo-la-rosa-bienestar-animal/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

VELASCO, Laura Cecilia. Al respecto de la Declaración de Montreal sobre la explotación animal. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-animal4-laura-velasco-al-respecto-de-la-declaracion-de-montreal-sobre-la-explotacion-animal/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Biocombustibles:

CAMPOS QUEZADA, Carlos Alberto. Biometano en México: de pasivo ambiental a activo estratégico de seguridad nacional. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 97, septiembre-diciembre 2025, pp. 39-44. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/12/DAYE_97.pdf (Fecha de último acceso 05-02-2026).

MANJARREZ TERJO, Rosa Martha. Biometano y Gas Natural: La alianza estratégica

que impulsa la transición energética de México. Un compromiso impostergable con la innovación y la seguridad energética nacional. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 97, septiembre-diciembre 2025, pp. 31-34. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/12/DAYE_97.pdf (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Biodiversidad:

FENN, Rebecca. Systemic biodiversity litigation: how litigation addresses structural causes and drivers of biodiversity loss. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 511-536. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf027> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

PÉREZ FAVORITO, Ema Liliana. La agricultura. La seguridad alimentaria. La transgénesis. La biodiversidad. La ingeniería genética. La equivalencia sustancial. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental4-perez-favorito-la-agricultura-la-seguridad-alimentaria-la-transgenesis-la-biodiversidad-la-ingenieria-genetica-la-equivalencia-sustancial/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

VALENCIA MARTÍN, Germán. La problemática del lobo ante el Tribunal Constitucional Español. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-constitucional21-valencia-martin-la-problematica-del-lobo-ante-el-tribunal-constitucional-espanol/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Bosques:

ALBRENA SEMBIRING, Zefanya. Carbon dioxide removal (CDR) from the Forestry and Other Land Use (FOLU) sector: Lessons learnt from Indonesia and the European Union. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 622-640. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70021> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

GONZÁLEZ ACOSTA, Gustavo. Materias primas y productos libres de deforestación y degradación forestal en la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-agrario4-gustavo-gonzalez-acosta-materias-primas-y-productos-libres-de-deforestacion-y-degradacion-forestal-en-la-union-europea/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Cambio climático:

CIRKOVIC, Elena; PEDERSEN, Ole W. Climate advisory committees in European climate governance: Expertise, representation and co-production. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 598-608. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70019> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

GILES CARNERO, Rosa. Cambio climático y Derecho a un ambiente saludable en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista Catalana de Dret*

Ambiental, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4251> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

HERNÁNDEZ MORALES, Juan Carlos; PASCUAL CRUZ, Carlos Alberto. La huella de carbono y el cambio climático. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental7-hernandez-morales-y-pascual-cruz-la-huella-de-carbono-y-el-cambio-climatico/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

ISAGUIRRE-TORRES, Katya Regina; RICARDO TOMAL, Vinicius; MAYER WISNIEWSKI, Julya Naara. Litigio climático, pueblos y naturaleza. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 275-316. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf> (Fecha de último acceso 06-02-2026).

PAIM, Maria-Augusta. Greenwashing in the oil and gas sector: the limitations of climate change litigation on advertising in Brazil. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 421-442. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf021> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

SOL FLORES, Ailen. El régimen internacional del cambio climático y las agendas de negociación: Compromisos internacionales y de Argentina frente a la COP28. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental10-ailen-flores-el-regimen-internacional-del-cambio-climatico-y-las-agendas-de-negociacion-compromisos-internacionales-y-de-argentina-frente-a-la-cop28/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

VILAS BOAS PINTO, João; CELESTE FONSECA, Isabel. Justiça climática e mediação ambiental: uma visão panorâmica em torno dos principais desafios da tutela judicial e extrajudicial do ambiente em Portugal. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4286> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

WONG, Preston. When corporate laws meet climate loss: The practical challenges of shareholder-led climate litigation. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 609-621. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70015> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

Comercio de especies:

SENA RODRIGUES, Marcela. Tráfico de animais silvestres: Proteção da fauna e da flora. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental13-sena-rodrigues-trafico-de-animais-silvestres-protecao-da-fauna-e-da-flora/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Competencias:

MIKLAUCIC, Jack. Building the Grid of the Future: FERC's Authority Post-Loper Bright. *Environmental Law Reporter*, vol. 56, n. 1, enero-febrero 2026.

Contaminación de suelos:

BULLÓN CARO, Carmen. A One Health Approach to Agricultural Pollution Regulation. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4152> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Contaminación lumínica:

YAKUSHINA, Yana. The endangered night: the challenge of light pollution within the international environmental legal context. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 467-491. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf025> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Convenio sobre el acceso a la información la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus):

EBBESSON, Jonas. Ten years a chair-reflections on the Aarhus Convention Compliance Committee. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 400-420. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf030> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Deforestación:

GONZÁLEZ ACOSTA, Gustavo. Materias primas y productos libres de deforestación y degradación forestal en la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-agrario4-gustavo-gonzalez-acosta-materias-primas-y-productos-libres-de-deforestacion-y-degradacion-forestal-en-la-union-europea/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Delito ecológico:

CHINCHILLA-CALDERÓN, Rosaura. Principio de inocencia, 'carga de la prueba' penal, delitos ambientales, y Acuerdo de Escazú. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental15-rosaura-chinchilla-calderon-principio-de-inocencia-carga-de-la-prueba-penal-delitos-ambientales-y-acuerdo-de-escazu/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

TORRES FERNÁNDEZ, Rosa Inés. Los delitos ambientales y el ODS 4. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental14-ridca4-ambiental-rosa-ines-torres-fernandez-los-delitos-ambientales-y-el-ods-4/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Derecho ambiental:

CÁCERES, Nicolás. ¿Derecho ambiental o cuestiones ambientales en el derecho? La autonomía del derecho ambiental sigue los pasos del derecho laboral. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental17-nicolas-caceres-derecho-ambiental-o-cuestiones-ambientales-en-el-derecho-la-autonomia-del-derecho-ambiental-sigue-los-pasos-del-derecho-laboral/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

CANNON, Jonathan. The Seeds of Dissensus and the Origins of the Endangerment Finding. *Environmental Law Reporter*, vol. 56, n. 1, enero-febrero 2026.

CREA, Javier Alejandro. Fragilidades democráticas y autoritarismo ambiental. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-constitucional31-javier-crea-fragilidades-democraticas-y-autoritarismo-ambiental/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

CRUZ PARADA, Matías Ignacio. El Antropoceno y los desafíos de la Gobernanza Socioecológica: aprendizajes desde el sur de Chile. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 57-102. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf> (Fecha de último acceso 06-02-2026).

DERNBACH, John C. Public Natural Resources, Common Property, and the Public Trust Doctrine. *Environmental Law Reporter*, vol. 56, n. 1, enero-febrero 2026.

ESCOBAR VARGAS, Pamela; CALVA TORRES, Andrea. La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia en cuestiones ambientales: ¿Mecanismos para impulsar la justicia climática?. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental9-escobar-vargas-y-calva-torres-la-opinion-consultiva-de-la-corte-internacional-de-justicia-en-cuestiones-ambientales-mecanismo-para-impulsar-la-justicia-climatica/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

FUENTES SÁENZ DE VITERI, Leonel. El reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en el ordenamiento constitucional ecuatoriano. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-constitucional9-fuentes-saenz-de-viteri-el-reconocimiento-de-los-derechos-de-la-naturaleza-en-el-ordenamiento-constitucional-ecuatoriano/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

FURRIEL MINNEMANN, Luiz Fernando; SANTOS ALEXIM, Alexandria dos. A implementação do direito ambiental municipal: uma análise das políticas e práticas para a proteção ambiental na vida cotidiana. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental11-furriel-minnemann-y-dos-santos-alexim-a-implementacao-do-direito-ambiental-municipal-uma-analise-das-politicas-e-praticas-para-a-protecao-ambiental-na-vida-cotidiana/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

GAULT, John; AIT-LAOUSSINE, Nordine. From idealism to cynicism in only one decade. *The Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 4, agosto 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf024> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

GONZÁLEZ MATAMALA, Luciano Rantes. Justicia epistémica y el procedimiento administrativo de evaluación. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 351-372. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf> (Fecha de último acceso 06-02-2026).

JIMÉNEZ CÁCERES, Luis; MANSILLA-AGUILERA, Catalina. Relevancias jurídicas y antropológicas de las áreas de desarrollo indígena para los territorios Amayra: un análisis a partir de dos conflictos socioambientales en el norte de Chile (2019-2025). *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 179-220. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf> (Fecha de último acceso 06-02-2026).

JOFRÉ DEL CAMPO, Gaspar. Entre lo común y lo privado: el caso de Aculeo en tiempos de profundización del Antropoceno/Capitaloceno. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 103-146. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf> (Fecha de último acceso 06-02-2026).

LOBOS DÍAZ, Gonzalo. Antropoceno y Colonialismo: la exclusión inclusiva del colonialismo en América Latina como condición jurídica de posibilidad de una nueva era. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 25-56. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf> (Fecha de último acceso 06-02-2026).

MCGARITY, Thomas. When Canons Can Corrupt. Clear Statement Rules in Administrative Law. *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 50, n. 2, 2025, pp. 301-357. Disponible en: <https://doi.org/10.52214/cjel.v50i2.14143> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

PEÑA CHACÓN, Mario. El rol del Derecho Ambiental de cara a la triple crisis planetaria. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental16-pena-chacon-el-rol-del-derecho-ambiental-de-cara-a-la-triple-crisis-planetaria/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

RÍOS, Isabel de los. La noción de equidad en algunos institutos ambientales. Especial referencia a la legislación venezolana. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental12-ridca4-ambiental-isabel-de-los-rios-la-nocion-de-equidad-en-algunos-institutos-ambientales-especial-referencia-a-la-legislacion-venezolana/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

SKEWES URTUBIA, Fernanda. Mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el contencioso administrativo ambiental: análisis a partir de cinco casos. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 443-481. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf>

[content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf](#) (Fecha de último acceso 06-02-2026).

WITTE, Savannah. Uncontrolled flaring: the true untold story of the Wild West. *The Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 4, agosto 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf020> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Derecho constitucional:

BURCKHART, Thiago; PETTERS MELO, Milena. Constitutionalizing environmental protection in Italy: a critical and comparative analysis. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4160> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

FUENTES SÁENZ DE VITERI, Leonel. El reconocimiento de los derechos de la Naturaleza en el ordenamiento constitucional ecuatoriano. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-constitucional9-fuentes-saenz-de-viteri-el-reconocimiento-de-los-derechos-de-la-naturaleza-en-el-ordenamiento-constitucional-ecuatoriano/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. A regulação das atividades econômicas vinculadas à soja desenvolvidas pelas empresas transnacionais no Brasil em face do Direito Ambiental Constitucional. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental3-pacheco-fiorillo-a-regulacao-das-atividades-economicas-vinculadas-a-soja-desenvolvidas-pelas-empresas-transnacionais-no-brasil-em-face-do-direito-ambiental-constitucional/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

VALENCIA MARTÍN, Germán. La problemática del lobo ante el Tribunal Constitucional Español. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-constitucional21-valencia-martin-la-problematica-del-lobo-ante-el-tribunal-constitucional-espanol/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Derecho penal ambiental:

CHINCHILLA-CALDERÓN, Rosaura. Principio de inocencia, ‘carga de la prueba’ penal, delitos ambientales, y Acuerdo de Escazú. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental15-rosaura-chinchilla-calderon-principio-de-inocencia-carga-de-la-prueba-penal-delitos-ambientales-y-acuerdo-de-escazu/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

VELASCO, Laura Cecilia. La nimiedad de la pena en la Ley N° 14.346. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-animal3-ridca4-animal-laura-velasco-la-nimiedad-de-la-pena-en-la-ley-no-14-346/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Derechos fundamentales:

ALEJANDRO CREA, Javier; BERRETINO, María de los Ángeles. La gestión polar ambiental en el marco de los Derechos Humanos. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-antartico15-javier-crea-y-maria-de-los-angeles-berretino-la-gestion-polar-ambiental-en-el-marco-de-los-derechos-humanos/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

ARMIENTA CALDERÓN, Julie; VARGAS MACHADO, Camilo Andrés. La soberanía sobre los Recursos Naturales: Productividad, Sostenibilidad y Competitividad de los Recursos Naturales desde el respeto a un medio ambiente sano. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental1-armenta-calderon-y-vargas-machado-la-soberania-sobre-los-recursos-naturales-productividad-sostenibilidad-y-competitividad-de-los-recursos-naturales-desde-el-respeto-a-un-medio-ambi/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

GILES CARNERO, Rosa. Cambio climático y Derecho a un ambiente saludable en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4251> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

HERNÁN FERNÁNDEZ, Cristian. Derechos de la naturaleza como pre-requisito para el ejercicio pleno e integral de los Derechos Humanos. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental2-cristian-fernandez-derechos-de-la-naturaleza-como-pre-requisito-para-el-ejercicio-pleno-e-integral-de-los-derechos-humanos/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

SCHEIDT ZIMMERMANN, Taciano; CARVALHO RAMOS, André de. Environmental Impact Assessments as Human Rights Safeguards in the Inter-American Jurisprudence. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4240> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Desarrollo sostenible:

VARGAS MACHADO, Camilo Andrés; ARMENTA CALDERÓN, Julie. Aspectos de la Globalización y el Desarrollo Sostenible en Colombia. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental40-camilo-andres-vargas-machado-y-julie-armenta-calderon-aspectos-de-la-globalizacion-y-el-desarrollo-sostenible-en-colombia/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

WALSH, Juan Rodrigo. Desarrollo Sustentable y Ambiente en un Mundo Cambiante e Incierto. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental40-juan-rodrigo-walsh-desarrollo-sustentable-y-ambiente-en-un-mundo-cambiante-e-incierto/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Desastres naturales:

RICHARDSON, Danielle. Mitigating Damage from Natural Disasters. Requiring the Retrofitting of Pre-Existing Buildings to Meet Safety Standards. *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 50, n. 2, 2025, pp. 435-469. Disponible en: <https://doi.org/10.52214/cjel.v50i2.14145> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Ecoetiquetado:

FRANCO PEREYRA, Juan. El etiquetado frontal de alimentos en contraposición al derecho de uso de marcas comerciales. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-agrario6-juan-franco-pereyra-el-etiquetado-frontal-de-alimentos-en-contraposicion-al-derecho-de-uso-de-marcas-comerciales/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Edificación:

RICHARDSON, Danielle. Mitigating Damage from Natural Disasters. Requiring the Retrofitting of Pre-Existing Buildings to Meet Safety Standards. *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 50, n. 2, 2025, pp. 435-469. Disponible en: <https://doi.org/10.52214/cjel.v50i2.14145> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Educación ambiental:

FERREIRA GUGLIELMIN, Érica; COIMBRA SOARES, Lucas; CALGARO, Cleide. Direito de acesso à informação e educação ambiental a partir da análise do incidente de assunção de competência – IAC Nº 13 Do Superior Tribunal De Justiça - STJ: Estudo de Caso. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental19-ferreira-guglielmin-coimbra-soares-y-cleide-calgaro-direito-de-acesso-a-informacao-e-educacao-ambiental-a-partir-da-analise-do-incidente-de-assuncao-de-competencia/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Emisión de contaminantes a la atmósfera:

CODÈRE, Charles. Interoperability in greenhouse gas emissions reporting: a key for CBAM alignment with WTO law. *The Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 4, agosto 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf016> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

HERNÁNDEZ MORALES, Juan Carlos; PASCUAL CRUZ, Carlos Alberto. La huella de carbono y el cambio climático. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental7-hernandez-morales-y-pascual-cruz-la-huella-de-carbono-y-el-cambio-climatico/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

ZOTOVA, Olena; SAZDOVSKI, Ilika; MARTÍNEZ, Miguel Ángel; et la. Realizing a carbon-neutral healthcare system: a co-created Theory of Change in Catalonia, Spain. *Oxford open Climate Change*, vol. 5, n. 1, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfclm/kgaf018> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

Energía:

CHENG, Yu; DU, Zhongqiu. Market-oriented renewable energy quota system in China: a perspective on cross-provincial electricity trading price stability. *The Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 4, agosto 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf028> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

JÁUREGUI NARES, Israel. La eficiencia energética como obligación en la nueva Ley de Planeación y Transición Energética. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 97, septiembre-diciembre 2025, pp. 17-20. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/12/DAYE_97.pdf (Fecha de último acceso 05-02-2026).

MANJARREZ TERJO, Rosa Martha. Biometano y Gas Natural: La alianza estratégica que impulsa la transición energética de México. Un compromiso impostergable con la innovación y la seguridad energética nacional. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 97, septiembre-diciembre 2025, pp. 31-34. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/12/DAYE_97.pdf (Fecha de último acceso 05-02-2026).

PAIM, Maria-Augusta. Greenwashing in the oil and gas sector: the limitations of climate change litigation on advertising in Brazil. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 421-442. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf021> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

ROMERO JUÁREZ, Edith. Transición y Justicia Energética. Antecedentes y Perspectivas Mundiales. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 97, septiembre-diciembre 2025, pp. 35-38. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/12/DAYE_97.pdf (Fecha de último acceso 05-02-2026).

TORRE RODRÍGUEZ, Rafael de la. La reforma energética de 2025 y su enfoque social: el fortalecimiento del Plan de Gestión Social y los Beneficios Sociales Compartidos. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 97, septiembre-diciembre 2025, pp. 25-30. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/12/DAYE_97.pdf (Fecha de último acceso 05-02-2026).

VALLE MEJÍA, Evelin del; CASTILLO SALAZAR, Mauricio. Energía y responsabilidad: ¿Qué hace el sector eléctrico por el medio ambiente?. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 97, septiembre-diciembre 2025, pp. 21-24. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/12/DAYE_97.pdf (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Energías renovables:

DEVIS, Alessio. The Renewable Energy Directive III and the streamlining of environmental procedures: a paradigm shift in EU environmental policy? *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 443-466. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf024> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Espacios naturales protegidos:

ALEJANDRO CREA, Javier; BERRETINO, María de los Ángeles. La gestión polar ambiental en el marco de los Derechos Humanos. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y*

Ambiente, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-antartico15-javier-crea-y-maria-de-los-angeles-berretino-la-gestion-polar-ambiental-en-el-marco-de-los-derechos-humanos/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

ARAUJO PRADO, Cesar Ismael. Impacto y gestión ambiental humana en la Antártida - Influencia del Protocolo del Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente en el desarrollo de las actividades antárticas argentinas. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-antartico10-cesar-araujo-prado-impacto-y-gestion-ambiental-humana-en-la-antartida-influencia-del-protocolo-del-tratado-antartico-sobre-proteccion-del-medio-ambiente-en-el-desarrollo-de-las-ac/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Ética medioambiental:

PAIM, Maria-Augusta. Greenwashing in the oil and gas sector: the limitations of climate change litigation on advertising in Brazil. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 421-442. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf021> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Evaluación ambiental estratégica:

CEJAS, Jorge; ROMERO, Flavia R. ¿Por qué la evaluación de impacto ambiental resulta insuficiente? La necesidad de incorporar la evaluación ambiental estratégica. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental18-jorge-cejas-y-flavia-romero-por-que-la-evaluacion-de-impacto-ambiental-resulta-insuficiente-la-necesidad-de-incorporar-la-evaluacion-ambiental-estrategica/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA):

CEJAS, Jorge; ROMERO, Flavia R. ¿Por qué la evaluación de impacto ambiental resulta insuficiente? La necesidad de incorporar la evaluación ambiental estratégica. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental18-jorge-cejas-y-flavia-romero-por-que-la-evaluacion-de-impacto-ambiental-resulta-insuficiente-la-necesidad-de-incorporar-la-evaluacion-ambiental-estrategica/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

GIMENEZ, Joaquín; MERINO-BENÍTEZ, Tatiana; BOJÓRQUEZ-TAPIA, Luis A.; et al. Facilitating public scrutiny of EIA reports with open data and artificial intelligence: insights from a Mexican case study. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 43, n. 5, 2025, pp. 345-365. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14615517.2025.2534281> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

SCHEIDT ZIMMERMANN, Taciano; CARVALHO RAMOS, André de. Environmental Impact Assessments as Human Rights Safeguards in the Inter-American Jurisprudence. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4240> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Fauna:

VALENCIA MARTÍN, Germán. La problemática del lobo ante el Tribunal Constitucional Español. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-constitucional21-valencia-martin-la-problematica-del-lobo-ante-el-tribunal-constitucional-espanol/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Fiscalidad ambiental:

LÓPEZ FRAILE, Luis. Especialidades tributarias de la minería española: posibilidades para una fiscalidad ambiental. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 62, 2025.

PACHECO FIORILLO, Celso Antonio. A regulação das atividades econômicas vinculadas à soja desenvolvidas pelas empresas transnacionais no Brasil em face do Direito Ambiental Constitucional. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental3-pacheco-florillo-a-regulacao-das-atividades-economicas-vinculadas-a-soja-desenvolvidas-pelas-empresas-transnacionais-no-brasil-em-face-do-direito-ambiental-constitucional/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

VARGAS-CHAVES, Iván; FUENTES-MANCIPE, Mónica; MARULANDA, Diana. Los pasivos ambientales en los procesos de insolvencia y reestructuración: entre la eficiencia económica y la responsabilidad ambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4255> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Industria:

GONG, Xiaohan. State-owned enterprises in China's emerging hydrogen economy: addressing their first-mover advantages. *The Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 4, agosto 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf011> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Información ambiental:

CODÈRE, Charles. Interoperability in greenhouse gas emissions reporting: a key for CBAM alignment with WTO law. *The Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 4, agosto 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf016> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

FERREIRA GUGLIELMIN, Érica; COIMBRA SOARES, Lucas; CALGARO, Cleide. Direito de acesso à informação e educação ambiental a partir da análise do incidente de assunção de competência – IAC Nº 13 Do Superior Tribunal De Justiça - STJ: Estudo de Caso. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental19-ferreira-guglielmin-coimbra-soares-y-cleide-calgaro->

[direito-de-acesso-a-informacao-e-educacao-ambiental-a-partir-da-analise-do-incidente-de-assuncao-de-competencia/](#) (Fecha de último acceso 05-02-2026).

NYAGA, Brian Kelly. Turning data absence into a sanction: how the EU CBAM operates as a climate club to enforce carbon pricing participation. *The Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 4, agosto 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf026> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

REAL MÁRQUEZ, Montserrat. El derecho de acceso a la información medioambiental y sus límites con la propiedad industrial e intelectual en la Unión Europea. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 62, 2025.

Instrumentos de mercado:

CHENG, Yu; DU, Zhongqiu. Market-oriented renewable energy quota system in China: a perspective on cross-provincial electricity trading price stability. *The Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 4, agosto 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf028> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

GONG, Xiaohan. A comparative study of China and the EU's experimental approaches to creating hydrogen markets. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 641-660. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70016> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

Instrumentos y protocolos internacionales:

ARAUJO PRADO, Cesar Ismael. Impacto y gestión ambiental humana en la Antártida - Influencia del Protocolo del Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente en el desarrollo de las actividades antárticas argentinas. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-antartico10-cesar-araujo-prado-impacto-y-gestion-ambiental-humana-en-la-antartida-influencia-del-protocolo-del-tratado-antartico-sobre-proteccion-del-medio-ambiente-en-el-desarrollo-de-las-ac/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

CHINCHILLA-CALDERÓN, Rosaura. Principio de inocencia, 'carga de la prueba' penal, delitos ambientales, y Acuerdo de Escazú. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental15-rosaura-chinchilla-calderon-principio-de-inocencia-carga-de-la-prueba-penal-delitos-ambientales-y-acuerdo-de-escazu/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

SOL FLORES, Ailen. El régimen internacional del cambio climático y las agendas de negociación: Compromisos internacionales y de Argentina frente a la COP28. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental10-ailen-flores-el-regimen-internacional-del-cambio-climatico-y-las-agendas-de-negociacion-compromisos-internacionales-y-de-argentina-frente-a-la-cop28/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

VELASCO, Laura Cecilia. Al respecto de la Declaración de Montreal sobre la explotación animal. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-animal4-laura-velasco-al-respecto-de-la-declaracion-de-montreal-sobre-la-explotacion-animal/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

ZAELKE, Durwood. How the Montreal Protocol Saved the World Twice and Could Do It Again. *Environmental Law Reporter*, vol. 56, n. 1, enero-febrero 2026.

Licencia ambiental:

DUTRA BUENO, José Augusto; RIBEIRO BRASIL, Deilton. As audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental e os espaços para a participação democrática. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental5-dutra-bueno-y-ribeiro-brasil-as-audiencias-publicas-nos-processos-de-licenciamento-ambiental-e-os-espacos-para-a-participacao-democratica/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Migración ambiental:

AMPARO RODRÍGUEZ, Gloria; FRANCO PINEDO, Yoliana Carolina. Desplazamiento forzado por causas ambientales en Colombia: una lectura desde la justicia y los derechos humanos. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 411-442. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf> (Fecha de último acceso 06-02-2026).

Minería:

GUTIÉRREZ-QUIROGA, María Fernanda; ORTIZ-CELY, Santiago Andrés. Patrimonio cultural y justicia ambiental en territorios de sacrificio: el caso de la minería a cielo abierto en Duitama y Santa Rosa de Viterbo (Colombia). *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 221-274. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf> (Fecha de último acceso 06-02-2026).

LEWIS, Madeleine; RIGHETTI, Tara. Contracting the Void. Land, Capital, and Sequestration. *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 50, n. 2, 2025, pp. 359-434. Disponible en: <https://doi.org/10.52214/cjel.v50i2.14144> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

LÓPEZ FRAILE, Luis. Especialidades tributarias de la minería española: posibilidades para una fiscalidad ambiental. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 62, 2025.

Movilidad sostenible:

RAMOS CORELLA, Marco Antonio; RAMÍREZ URIBE, Gerardo; QUINTANA PACHECO, Jesús; et al. Movilidad sostenible en Hermosillo, México: Un camino hacia ciudades para todos. *Gestión y Ambiente*, vol. 28, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/ga.v28n2.120793> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Ordenación del territorio:

RODRIGO ZÚÑIGA, Carlos. Hacia una gobernanza territorial sostenible: políticas y regulación del ordenamiento territorial en Perú. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 62, 2025.

Organismos Modificados Genéticamente (OMG):

PÉREZ FAVORITO, Ema Liliana. La agricultura. La seguridad alimentaria. La transgénesis. La biodiversidad. La ingeniería genética. La equivalencia sustancial. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental4-perez-favorito-la-agricultura-la-seguridad-alimentaria-la-transgenesis-la-biodiversidad-la-ingenieria-genetica-la-equivalencia-sustancial/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Organismos públicos:

CIRKOVIC, Elena; PEDERSEN, Ole W. Climate advisory committees in European climate governance: Expertise, representation and co-production. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 598-608. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70019> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

Paisaje:

GAMALLO CARBALLUDE, Paula. La eficacia real de la protección jurídica del paisaje en Galicia: análisis doctrinal y jurisprudencial a propósito de la Sentencia del TSJG de 11 de octubre de 2018. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4326> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Participación:

CASADO CASADO, Lucía. La solución de las controversias ambientales a través de la mediación administrativa: una vía a potenciar para acercar la ciudadanía a la Administración. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4306> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

DUTRA BUENO, José Augusto; RIBEIRO BRASIL, Deilton. As audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental e os espaços para a participação democrática. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental5-dutra-bueno-y-ribeiro-brasil-as-audiencias-publicas->

[nos-processos-de-licenciamento-ambiental-e-os-espacos-para-a-participacao-democratica/](#)
(Fecha de último acceso 05-02-2026).

FURRIEL MINNEMANN, Luiz Fernando; SANTOS ALEXIM, Alexandria dos. A implementação do direito ambiental municipal: uma análise das políticas e práticas para a proteção ambiental na vida cotidiana. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental11-furriel-minnemann-y-dos-santos-alexim-a-implementacao-do-direito-ambiental-municipal-uma-analise-das-politicas-e-praticas-para-a-protecao-ambiental-na-vida-cotidiana/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

GIMENEZ, Joaquín; MERINO-BENÍTEZ, Tatiana; BOJÓRQUEZ-TAPIA, Luis A.; et al. Facilitating public scrutiny of EIA reports with open data and artificial intelligence: insights from a Mexican case study. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 43, n. 5, 2025, pp. 345-365. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14615517.2025.2534281> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

MUÑOZ BENITO, Lucía; LOPES, Dulce. La mediación como herramienta para fortalecer la participación ciudadana en el planeamiento urbano. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4287> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Planeamiento urbanístico:

MUÑOZ BENITO, Lucía; LOPES, Dulce. La mediación como herramienta para fortalecer la participación ciudadana en el planeamiento urbano. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4287> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Productos fitosanitarios:

GONZÁLEZ ACOSTA, Gustavo. Reflexiones sobre la regulación de controladores biológicos para la agricultura en América Latina. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-agrario5-gustavo-gonzalez-acosta-reflexiones-sobre-la-regulacion-de-controladores-biologicos-para-la-agricultura-en-america-latina/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Productos químicos:

BETTMANN, Adam. New Approach Methodologies in U.S. Chemical Regulation. *Environmental Law Reporter*, vol. 56, n. 1, enero-febrero 2026.

Propiedad privada:

PARADELA AREÁN, Paula. Del derecho romano a la actualidad: la función social de la propiedad en la protección del medio ambiente. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4249> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Protección de especies:

VALENCIA MARTÍN, Germán. La problemática del lobo ante el Tribunal Constitucional Español. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-constitucional21-valencia-martin-la-problematica-del-lobo-ante-el-tribunal-constitucional-espanol/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Reparación del daño ecológico:

ALBRENA SEMBIRING, Zefanya. Carbon dioxide removal (CDR) from the Forestry and Other Land Use (FOLU) sector: Lessons learnt from Indonesia and the European Union. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 622-640. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70021> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

HARRIS, Morgan Eleanor; CISCATO, Eleonora. Upscaling nature restoration in Italy: Barriers and facilitators. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 661-670. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70018> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

Responsabilidad ambiental:

VALLE MEJÍA, Evelin del; CASTILLO SALAZAR, Mauricio. Energía y responsabilidad: ¿Qué hace el sector eléctrico por el medio ambiente?. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 97, septiembre-diciembre 2025, pp. 21-24. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/12/DAYE_97.pdf (Fecha de último acceso 05-02-2026).

VARGAS-CHAVES, Iván; FUENTES-MANCIPE, Mónica; MARULANDA, Diana. Los pasivos ambientales en los procesos de insolvencia y reestructuración: entre la eficiencia económica y la responsabilidad ambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4255> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Responsabilidad por daños:

PEÑA CHACÓN, Mario. Valores, reglas y principios generales en el sistema de responsabilidad por daño ambiental de Costa Rica. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental20-mario-pena-chacon-valores-reglas-y-principios-generales-en-el-sistema-de-responsabilidad-por-dano-ambiental-de-costa-rica/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Responsabilidad Social Empresarial (RSE):

AL-EMADI, Talal Abdulla; et al. The EU corporate sustainability due diligence directive: implications and the Qatari case study. *The Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 4, agosto 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf022> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Salud:

BULLÓN CARO, Carmen. A One Health Approach to Agricultural Pollution Regulation. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4152> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

GILES CARNERO, Rosa. Cambio climático y Derecho a un ambiente saludable en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4251> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

HOPKINS, Timothy J. MCLGs in Water Contamination Litigation: Why Health-Based Standards Matter. *Environmental Law Reporter*, vol. 56, n. 1, enero-febrero 2026.

TAUIL BERNARDO, Marina Augusta; SANTOS MOURA, Gêlda Maria dos; ZAMBONI NESKE, Márcio; et al. El patio trasero de Gêlda: estudio de caso sobre el envenenamiento por agrotóxicos y la defensa del cuerpo-territorio de una agricultora en Paraíba-Brasil. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 147-178. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf> (Fecha de último acceso 06-02-2026).

ZOTOVA, Olena; SAZDOVSKI, Ilika; MARTÍNEZ, Miguel Ángel; et la. Realizing a carbon-neutral healthcare system: a co-created Theory of Change in Catalonia, Spain. *Oxford open Climate Change*, vol. 5, n. 1, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfclm/kgaf018> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

Seguridad alimentaria:

PÉREZ FAVORITO, Ema Liliana. La agricultura. La seguridad alimentaria. La transgénesis. La biodiversidad. La ingeniería genética. La equivalencia sustancial. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, n. 4, diciembre 2023. Disponible en: <https://aidca.org/ridca4-ambiental4-perez-favorito-la-agricultura-la-seguridad-alimentaria-la-transgenesis-la-biodiversidad-la-ingenieria-genetica-la-equivalencia-sustancial/> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Suelos:

GOVIND, Paul J.; DAVIES, Peter J. Embracing relationality in planning law to help restructure relationships between people and land - a case from Australia. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 537-557. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf029> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

GREENE, Ricardo; ACHONDO, Pedro Pablo. Ecological legal fictions: land subdivisions, property, and conservation in Southern Chile. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 558-578. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf031> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Sustancias peligrosas:

TAUIL BERNARDO, Marina Augusta; SANTOS MOURA, Gêlda Maria dos; ZAMBONI NESKE, Márcio; et al. El patio trasero de Gêlda: estudio de caso sobre el envenenamiento por agrotóxicos y la defensa del cuerpo-territorio de una agricultora en Paraíba-Brasil. *Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, año XVII, n. 17, diciembre 2025, pp. 147-178. Disponible en: <https://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2025/12/Justicia-Ambiental-Nro17-2025.pdf> (Fecha de último acceso 06-02-2026).

Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de febrero de 2026

Alimentación:

FEIGIN, Svetlana V.; WIEBERS, David O.; BLUMSTEIN, Daniel T.; et al. Solving climate change requires changing our food systems. *Oxford open Climate Change*, vol. 5, n. 1, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfclm/kgae024> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

MULLER, Justine V.A. Beef and dairy emissions: a diagnosis of the international legal order. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 617-628. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf020> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Cambio climático:

FEIGIN, Svetlana V.; WIEBERS, David O.; BLUMSTEIN, Daniel T.; et al. Solving climate change requires changing our food systems. *Oxford open Climate Change*, vol. 5, n. 1, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfclm/kgae024> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

YEE, Sienho. The sea level rise part of the ICJ Climate Change Advisory Opinion: Rapid-reaction assessment and possible ways forward. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 685-691. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70023> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

Derecho ambiental:

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M. Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4346> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

ARIAS CASTAÑO, Abel. Derecho y políticas ambientales en Asturias (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4338> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

ARIAS CASTAÑO, Abel. Jurisprudencia ambiental en Asturias (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4339> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

ARMENTERAS CABOT, Marcos de. Perspectivas del Derecho del medio ambiente y de las Políticas ambientales de la Unión Europea. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4378> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

BLASCO HEDO, Eva. Legislación estatal y autonómica (mayo-agosto 2025). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 62, 2025.

BLASCO HEDO, Eva. Reseñas de jurisprudencia (mayo-agosto 2025). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 62, 2025.

BRUFAO CURIEL, Pedro. Derecho y políticas ambientales en Extremadura (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4337> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

BRUFAO CURIEL, Pedro. Jurisprudencia ambiental en Extremadura (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4343> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

CABALLIN, Maia; EMILSE SOTO, Virginia; PEREIRA, Laura; et al. Reseñas de jurisprudencia ambiental hispanoamericana (2023-2024). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 62, 2025.

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. Derecho y políticas ambientales en la Comunidad de Madrid (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4342> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. Jurisprudencia ambiental en la Comunidad de Madrid (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4374> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

EXPÓSITO LÓPEZ, Óscar. Legislación básica de protección del medio ambiente (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4282> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

FERNÁNDEZ EGEA, Rosa M. Jurisprudencia ambiental internacional (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4332> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

GARCÍA GARCÍA, Sara. Derecho y políticas ambientales en Castilla y León (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4318> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

GARCÍA GARCÍA, Sara. Jurisprudencia ambiental en Castilla y León (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4319> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

GARRIDO CUENCA, Nuria. Derecho y políticas ambientales en Castilla -La Mancha (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4377> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

GARRIDO CUENCA, Nuria. Jurisprudencia ambiental en Castilla-La Mancha (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4380> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

GIL CASIÓN, María Inés. Derecho y políticas ambientales en Asturias (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4351> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

GILES CARNERO, Rosa. Jurisprudencia ambiental de la Unión Europea (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4330> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

GÓMEZ GONZÁLEZ, Josep Manuel. Derecho y políticas ambientales en Islas Baleares (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4370> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

GÓMEZ GONZÁLEZ, Josep Manuel. Jurisprudencia ambiental en Illes Balears (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4382> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

HARRISON, James. Significant international environmental law developments: 2024-25. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 579-597. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf022> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

HERRAIZ SERRANO, Olga. Derecho y políticas ambientales en Aragón (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4317> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

LAZKANO BROTONS, Iñigo. Derecho y políticas ambientales en el País Vasco (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4383> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

LAZKANO BROTONS, Iñigo. Jurisprudencia ambiental en el País Vasco (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4385> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

MARTÍN MORÁN, Álvaro. Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4353> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

MELLADO RUIZ, Lorenzo. Jurisprudencia ambiental en Andalucía (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4307> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

MORA RUIZ, Manuela. Derecho y políticas ambientales en Andalucía (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4206> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

MUÑOZ BENITO, Lucía. Derecho y políticas ambientales en La Rioja (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4371> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

PRESICCE, Laura. Jurisprudencia ambiental en Cataluña (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4347> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen. Jurisprudencia ambiental en Galicia (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4320> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Jurisprudencia ambiental en La Rioja (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4340> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Derecho constitucional:

ESTEVE-JORDÀ, Clara. Jurisprudencia constitucional ambiental (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4352> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Derecho penal ambiental:

MARQUÈS I BANQUÉ, Maria; RÍOS VERA, Lidia. Jurisprudencia penal ambiental (segundo semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4391> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Energía:

REINS, Leonie. Governing at the nexus: international economic law in the age of energy transition. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 629-637. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf033> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Emisión de contaminantes a la atmósfera:

ALBLAS, Edwin. The Dutch nitrogen crisis: Will Greenpeace v the Netherlands turn the tide?. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 671-677. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70022> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

MULLER, Justine V.A. Beef and dairy emissions: a diagnosis of the international legal order. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 617-628. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf020> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Espacios naturales protegidos:

ALBLAS, Edwin. The Dutch nitrogen crisis: Will Greenpeace v the Netherlands turn the tide?. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3,

noviembre 2025, pp. 671-677. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70022> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

Fiscalidad ambiental:

LI, Xingei; WANG, Xiaodan. Prioritization of environmental costs in Chinese insolvency law: guiding case no. 214 of China's Supreme People's Court. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 609-616. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf023> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

REINS, Leonie. Governing at the nexus: international economic law in the age of energy transition. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 629-637. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf033> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Medio marino:

YEE, Sienho. The sea level rise part of the ICJ Climate Change Advisory Opinion: Rapid-reaction assessment and possible ways forward. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 685-691. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70023> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

Protección de especies:

ROLDÁN ROJAS, Verónica Daniela. Conservación en riesgo: especies protegidas. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 62, 2025.

Residuos peligrosos:

MPUNGA-BIAYI, Patient. The responsibility of states for environmental damage caused by multinational corporations: the case of TRAFIGURA's Toxic Waste. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 598-608. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf015> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Responsabilidad ambiental:

MPUNGA-BIAYI, Patient. The responsibility of states for environmental damage caused by multinational corporations: the case of TRAFIGURA's Toxic Waste. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 3, noviembre 2025, pp. 598-608. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf015> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Responsabilidad por daños:

DÍAZ PUIG, Agustín. Daños ambientales en Uruguay: situación actual y perspectiva de futuro. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 62, 2025.

Recensiones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de febrero de 2026

Aves:

JACKSON, Andrew. Recensión: “European Union case law on the birds and habitats directives, By Nina Claudia Miron, Liam Cashman, The Netherlands: Kluwer Law International. 2024”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 682-684. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70017> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

Cambio climático:

ARMENTERAS CABOT, Marcos de. Recensión: “Alexandre Peñalver Cabré (Dir., Litigación climática: el papel de la ciudadanía y los jueves, Edicions de la Universitat de Barcelona, 2024”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4201> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

CAMERIERO, Luigi. Recensión: “VV.AA., Studi in tema de cambiamento climatico e giustizia climatica. Nápoles: Editoriale Scientifica. 2025”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4284> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

MORA RUIZ, Manuela. Recensión: “Antonio Fortes Martín, El sistema administrativo del clima, Dickinson, 2025”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4381> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Derecho ambiental:

VILCHEZ MORAGUES, Pau de. Recensión: “Antoni Pigrau Solé (Editor); Mar Campins Eritja (Editora). Derecho internacional del medio ambiente, Tirant lo Blanch. 2025”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4389> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Energía eléctrica:

RIVADENEIRA CHACÓN, Gabriela. Recensión: “Marta Villar Ezcurra, Fiscalidad, parafiscalidad y regulación económica en el sector eléctrico español. Aranzadi, 2023”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4329> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Energía nuclear:

HANDRLICA, Jakub. Recensión: “Ridoan Karim and Eric Yong Joong Lee, Navigating Nuclear Energy Lawmaking for Newcomers: An Asian Perspective, Springer, Singapore, 2023”. *The Journal of World Energy Law and Business*, vol. 18, n. 4, agosto 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf019> (Fecha de último acceso 05-02-2026).

Fiscalidad ambiental:

RIVADENEIRA CHACÓN, Gabriela. Recensión: “Marta Villar Ezcurra, Fiscalidad, parafiscalidad y regulación económica en el sector eléctrico español. Aranzadi, 2023”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4329> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Minería:

DZAH, Godwin E.K. Recensión: “International law and the history of resource extraction in Africa: Capital accumulation and underdevelopment, 1450–1918 by George Forji Amin, Routledge, 2024”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 678-681. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70020> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

Participación:

ARMENTERAS CABOT, Marcos de. Recensión: “Alexandre Peñalver Cabré (Dir., Litigación climática: el papel de la ciudadanía y los jueves, Edicions de la Universitat de Barcelona, 2024”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 2, 2025. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda4201> (Fecha de último acceso 06-02-2025).

Protección de especies:

JACKSON, Andrew. Recensión: “European Union case law on the birds and habitats directives By Nina Claudia Miron, Liam Cashman, The Netherlands: Kluwer Law International. 2024”. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 34, n. 3, noviembre 2025, pp. 682-684. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.70017> (Fecha de último acceso 06-06-2026).

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 30 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

1. Originalidad:

Los Artículos doctrinales deben ser originales y tratarán sobre temas de Derecho ambiental. Recogerán análisis doctrinales sobre legislación y jurisprudencia ambiental de cualquier naturaleza, con una finalidad esencialmente investigadora.

Los Comentarios deben ser originales y estar dirigidos a analizar y a reflexionar sobre temas de Derecho ambiental que sean de actualidad. También podrán versar sobre normas recientemente publicadas o a sentencias novedosas que merezcan un comentario de este tipo. Su finalidad será esencialmente divulgativa.

En todo caso, a cada autor se le requerirá firmar una declaración que afirma que su texto es original e inédito, y no ha sido enviado ni está pendiente de admisión de otra revista o publicación, ni sobre el mismo existen derechos de publicación por parte de entidad alguna.

2. Envío:

Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: aja@actualidadjuridicaambiental.com ; biblioteca@cieda.es

3. Evaluación:

Los Artículos doctrinales serán aceptados previo informe favorable de dos evaluadores, según el sistema de evaluación por pares anónima (proceso de doble-ciego, “double blind peer review”): en primer lugar, un evaluador interno que será miembro del Consejo de Redacción y, en una segunda fase, un evaluador externo, especialista de reconocido prestigio en materia de Derecho ambiental ajeno a la organización de la revista. Los evaluadores valorarán la adecuación del artículo propuesto a las normas de publicación, la calidad de su contenido y el interés del tema.

La existencia de un informe de evaluación negativo es causa suficiente para la denegación de la publicación del artículo propuesto.

Los evaluadores recibirán los artículos del coordinador de AJA por correo electrónico y se someterán a las instrucciones y cuestionario de evaluación. Los artículos no llevarán indicación alguna que permita conocer la identidad del autor.

El resultado de la evaluación será comunicado al autor a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de dos meses.

Por otro lado, los Comentarios serán sometidos a una evaluación interna en proceso de doble-ciego.

4. Formato:

Los textos deberán presentarse **en formato Word**.

Los Comentarios tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría).

Los Artículos doctrinales mantendrán un tipo de fuente Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas.

Los trabajos recibidos responderán a la siguiente estructura:

- **Título** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Autor**, indicando su nombre y apellidos, así como el cargo o profesión que ostenta, institución y país, y el código ORCID, en su caso. En caso de autoría múltiple, se debe indicar en primer lugar la autoría principal.
- **Resumen** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Palabras clave** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**. Deberán ir separadas por punto, con punto al final.
- **Índice o sumario**, en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Contenido** del artículo.
- **Referencias bibliográficas**.

Cuando proceda, se indicará la fuente de financiación, indicando la entidad financiadora, el nombre y/o código del proyecto, así como cualquier otro dato relevante para la identificación de la misma.

La numeración de los apartados se hará con caracteres arábigos:

1. Introducción
2.
 - 2.1.
 - 2.1.1.
3.
 - 3.1.
 - etc.
4. Conclusión
5. Bibliografía

Las **notas a pie** irán en Garamond 12, con las mismas características de párrafo.

Los extractos o **citas literales** irán en línea aparte, Garamond 12, en cursiva y con sangrado de 1 cm. a cada lado.

La **numeración** de cada epígrafe se hará con caracteres arábigos (no romanos) y hasta un máximo de tres niveles (1, 1.1., 1.1.1.). Los títulos de cada epígrafe o subepígrafe irán en negrita y mayúsculas. Si se desea enumerar a un nivel más detallado, se utilizará la secuencia: a), b), c)..., o se emplearán guiones.

Se procurará limitar el uso de imágenes y tablas y, en su caso, se deberá indicar pie de imagen o título de tabla, así como la fuente de procedencia.

5. Idiomas:

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

6. Accesibilidad para personas con discapacidad:

Es obligatorio que el documento cumpla con el RD1112/2018 de accesibilidad a la discapacidad. Esto significa que los enlaces del texto y de las notas al pie deben ser integrados dentro de su texto enunciativo.

Por ejemplo, en texto o nota a pie, debe decir:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., [La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60

En lugar de:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60, disponible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014_02_17_Manuela_Mora_Energias-renovables.pdf

Únicamente en el listado de la bibliografía se podrán expresar páginas web explícitas, indicando entre paréntesis la fecha de último acceso.

7. Bibliografía:

La **bibliografía** se realizará con el formato dictado por la norma **UNE-ISO 690:2013**. Deberá figurar al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. El listado de referencias bibliográficas final se ordenará de manera alfabética. El modelo básico corresponde a:

- **Monografías:** APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año.
- **Capítulos de monografías:** APELLIDOS, Nombre. Título. En: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año, pp. x-x.
- **Artículos de publicaciones periódicas:** APELLIDOS, Nombre. Título. *Nombre de revista*, volumen, año, pp. x-x.

Aquellos documentos en formato digital deberán añadir al final de la referencia:

Disponible en : www.URL.com (Fecha de último acceso XX-XX-20XX).

En caso de autoría múltiple hasta tres autores, se separarán con punto y coma. Si hay más de tres, se indicará el primero y se añadirá “, et al.”.

Para la inserción de las citas en texto se recomienda la utilización del sistema autor-fecha:

- “El problema que se plantea en los tributos medioambientales es el riesgo del que nos hablan Carbajo Vasco y Herrera Molina (2004: p. 89) en...”
- “Algunos autores (García, 2018: p. 94) sugieren la incorporación...”

También es posible la utilización del sistema numérico continuo, con la adición de notas a pie de página en la que se indique la fuente, incluyendo además el listado final de referencias ordenado alfabéticamente.

Recomendamos la lectura de las siguientes guías de elaboración de referencias bibliográficas con UNE-ISO 690:2013 para ampliar la información correspondiente:

- [Citas y elaboración de bibliografía: el plagio y el uso ético de la información: Estilo UNE-ISO 690](#). Universidad Autónoma de Madrid.
- [Norma ISO 690:2013](#). Universidad de Zaragoza.

8. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:

Consultar en sitio web: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/>

9. Política editorial:

Puede consultar la política editorial completa de nuestra revista en el apartado “Publicar” de nuestra [página web](#).

10. **Valoración** de la revista:

Con el fin de ofrecer un servicio que pretenda satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el [cuestionario de valoración](#).

Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental

Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual Núm. 164 Febrero 2026

“Actualidad Jurídica Ambiental” es una publicación on-line innovadora y gratuita, de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental.

Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el *CIEDA-CIEMAT* considera *“AJA”* un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: *“Actualidad”*, con noticias breves; *“Legislación al día”*, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); *“Jurisprudencia al día”*, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; *“Referencias bibliográficas al día”*, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; *“Comentarios breves”* y *“Artículos”*, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídico ambiental.

“AJA” es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES

Ciemat
Centro de Investigaciones
Energéticas, Medioambientales
y Tecnológicas

CIEDA
Centro Internacional de
Estudios de Derecho Ambiental