



Actualidad Jurídica Ambiental

**Recopilación mensual
Núm. 149**

Octubre 2024



Dirección académica

Eva Blasco Hedó

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 Hedó

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

Lucía Casado Casado

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

Carlos Javier Durá Alemañ

Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC)

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

Inmaculada Revuelta Pérez

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

Ángel Ruiz de Apodaca

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

Carla Amado Gomes

Profesora Auxiliar de la Universidad de Lisboa (Portugal)

Estanislao Arana García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada

José Francisco Alenza García

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Andrés Betancor Rodríguez

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

Francisco Delgado Piqueras

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

Eva Desdentado Daroca

Catedrática de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares

Luis Alberto Fernández Regalado

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

Antonio Fortes Martín

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

Marta García Pérez

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Agustín García Ureta

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

Jesús Jordano Fraga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Manuel Lucas Durán

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

José Manuel Marraco Espinós

Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza

Pilar Moraga Sariego

Profesora 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

Juan Rosa Moreno

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

Ángel Ruiz de Apodaca

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

Nicolas de Sadeleer

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

Javier Sanz Larruga

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Íñigo Sanz Rubiales

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid

Javier Serrano García

Vicepresidente de la Asociación de Derecho Ambiental Español

Patricia Valcárcel Fernández

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo

Germán Valencia Martín

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

Consejo científico-asesor

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, 2024

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



FECYT-556-2023
F. e. s. i. e. s. a. s. 75 de julio de 2023 (31 de noviembre de 2024)
10.13039/501100011033

SUMARIO

SUMARIO.....	2
NOTAS DEL EDITOR.....	4
ARTÍCULOS.....	9
INTEGRATING SDGS IN LEGAL FRAMEWORKS TO ENHANCE CLIMATE RESILIENCE IN FOOD SYSTEMS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, Abhilash Arun Sapre	10
TRANSPARENCIA Y DATOS DE ALTO VALOR AMBIENTAL AL SERVICIO DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, Josep Ochoa Monzó	38
ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ZONAS CONTAMINADAS RADIOLÓGICAMENTE EN ESPAÑA, Juan Manuel Ayllón Díaz-González.....	107
LEGISLACIÓN AL DÍA	218
Nacional.....	219
<i>Castilla y León</i>	226
<i>Región de Murcia</i>	228
JURISPRUDENCIA AL DÍA.....	230
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)	231
Tribunal Supremo (TS).....	239
Tribunal Superior de Justicia (TSJ)	252
<i>Andalucía</i>	252
<i>Castilla y León</i>	258
<i>Comunidad de Madrid</i>	266
<i>Comunidad Foral de Navarra</i>	273
<i>La Rioja</i>	277
<i>Principado de Asturias</i>	281
ACTUALIDAD	292
Noticias.....	293
Agenda	297
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA.....	300
MONOGRAFÍAS.....	301
Tesis doctorales.....	304
PUBLICACIONES PERIÓDICAS	306
Números de publicaciones periódicas	306

Artículos de publicaciones periódicas	308
Legislación y jurisprudencia ambiental	320
Recensiones	324
NORMAS DE PUBLICACIÓN	327

NOTAS DEL EDITOR

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 08 de octubre de 2024

[Recordatorio: Encuentros web: prevención y reutilización en las políticas de economía circular, online, 10-31 de octubre de 2024](#)

Estimados lectores:

Le recordamos que este jueves comenzamos nuestros “Encuentros web: prevención y reutilización en las políticas de economía circular”. Les indicamos una modificación en la participación de los ponentes:

Programa:

10 de octubre de 2024

“Prevención y reutilización de envases en el nuevo Reglamento de envases de la UE”. J. José Pernas García. Universidade da Coruña.

“Las nuevas normas europeas de ecodiseño y reparación”. Alba Nogueira López. Universidad de Santiago de Compostela.

17 de octubre de 2024

“Instrumentos y buenas prácticas para el ecodiseño y la reparación”. Beltrán Puentes Cociña. Universidad de Santiago de Compostela.

“Ecodiseño en el sector farmacéutico”. Yolanda del Barrio. Jefe del Área Técnica de SIGRE.

24 de octubre de 2024

“La prevención y la reutilización desde la perspectiva local”. Aitana de la Varga. Universitat Rovira i Virgili.

“Girona Ciutat Circular: la realidad y la estrategia”. Sergi Cot Cantalosella, Concejal de Acción Climática, Ayuntamiento de Girona.

31 de octubre de 2024

“Planificación autonómica en materia de prevención y gestión de residuos”.

Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa. Universidad de Navarra.

Raúl Salanueva Murguialday. Director del Servicio de Economía Circular, Gobierno de Navarra.

Organiza:

- Centro internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

- Foro de Intercambio de Conocimiento sobre residuos y economía circular (FIREC)
- Proyecto de investigación “Economía Circular Local” (ECIL)

Fechas: martes 10, 17, 24 y 31 de octubre de 9: 30 a 11 h.

Información: cieda@ciemat.es; Tfno: 975-227621. Enlace a [formulario de inscripciones](#). Inscripción gratuita.

Enlace web: [Asistencia on line](#).



ENCUENTROS: PREVENCIÓN Y REUTILIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE ECONOMÍA CIRCULAR

Los jueves del mes de octubre de 9:30 a 11 h.

PROGRAMA:

10 de octubre de 2024
"Prevención y reutilización de envases en el nuevo Reglamento de envases de la UE". J. José Pernas García. Universidade da Coruña.
"Las nuevas normas europeas de ecodiseño y reparación". Alba Nogueira López. Universidad de Santiago de Compostela.

17 de octubre de 2024
▶ "Instrumentos y buenas prácticas para el ecodiseño y la reparación". Beltrán Puentes Cociña. Universidad de Santiago de Compostela.
"Ecodiseño en el sector farmacéutico". Yolanda del Barrio. Jefe del Área Técnica de SIGRE.

24 de octubre de 2024
"La prevención y la reutilización desde la perspectiva local". Aitana de la Varga Pastor. Universitat Rovira i Virgili.
"Girona Ciutat Circular: la realidad y la estrategia". Sergi Cot Cantalosa, Concejal de Acción Climática, Ayuntamiento de Girona.

31 de octubre de 2024
"Planificación autonómica en materia de prevención y gestión de residuos".
Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa. Universidad de Navarra.
Raúl Salanueva Murguialday. Director del Servicio de economía circular del Gobierno de Navarra.

Información: cieda@ciemat.es
[Formulario](#) de inscripciones
[Enlace](#) a asistencia.

Dirección:
Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Dr. José Pernas García, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidade da Coruña; Coordinador de FIREC

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

GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE ECOLOGÍA, TRANSICIÓN Y ENERGÍA Ciemat Ley 4/2013 de los Residuos y sus Derivados CIEDA Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental FIREC INSTITUTO TECNOLÓGICO DE CATALUÑA ITCAT ECIL

Documento adjunto: [Cartel y programa de Encuentros web sobre prevención y reutilización en las políticas de economía circular](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de octubre de 2024

[Recordatorio: Encuentros web: prevención y reutilización en las políticas de economía circular, online, octubre-noviembre de 2024](#)

Estimados lectores:

Les recordamos que este jueves continuamos nuestros “Encuentros web: prevención y reutilización en las políticas de economía circular”. Debido a la cancelación de las jornadas del pasado 17 de octubre, les indicamos que dichas jornadas se han aplazado al jueves 7 de noviembre. Así:

Programa:

10 de octubre de 2024

“Prevención y reutilización de envases en el nuevo Reglamento de envases de la UE”. J. José Pernas García. Universidade da Coruña.

“Las nuevas normas europeas de ecodiseño y reparación”. Alba Nogueira López. Universidad de Santiago de Compostela.

24 de octubre de 2024

“La prevención y la reutilización desde la perspectiva local”. Aitana de la Varga. Universitat Rovira i Virgili.

“Girona Ciutat Circular: la realidad y la estrategia”. Sergi Cot Cantalosella, Concejal de Acción Climática, Ayuntamiento de Girona.

31 de octubre de 2024

“Planificación autonómica en materia de prevención y gestión de residuos”.

Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa. Universidad de Navarra.

Raúl Salanueva Murguialday. Director del Servicio de Economía Circular, Gobierno de Navarra.

7 de noviembre de 2024

“Instrumentos y buenas prácticas para el ecodiseño y la reparación”. Beltrán Puentes Cociña. Universidad de Santiago de Compostela.

“Ecodiseño en el sector farmacéutico”. Yolanda del Barrio. Jefe del Área Técnica de SIGRE.

Organiza:

- Centro internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

- Foro de Intercambio de Conocimiento sobre residuos y economía circular (FIREC)
- Proyecto de investigación “Economía Circular Local” (ECIL)

Fechas: martes 10, 24 y 31 de octubre y 7 de noviembre, de 9: 30 a 11 h.

Información: cieda@ciemat.es; Tfno: 975-227621. Enlace a [formulario de inscripciones](#). Inscripción gratuita.

Enlace web: [Asistencia on line](#).



ENCUENTROS: PREVENCIÓN Y REUTILIZACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE ECONOMÍA CIRCULAR

Horario de 9:30 a 11 h.

PROGRAMA:

10 de octubre de 2024

“Prevención y reutilización de envases en el nuevo Reglamento de envases de la UE”. J. José Pernas García. Universidade da Coruña.

“Las nuevas normas europeas de ecodiseño y reparación”. Alba Nogueira López. Universidad de Santiago de Compostela.

24 de octubre de 2024

▶ “La prevención y la reutilización desde la perspectiva local”. Aitana de la Varga Pastor. Universitat Rovira i Virgili.

“Girona Ciutat Circular: la realidad y la estrategia”. Sergi Cot Cantaloesella, Concejal de Acció Climàtica, Ayuntamiento de Girona.

31 de octubre de 2024

“Planificación autonómica en materia de prevención y gestión de residuos”.

Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa. Universidad de Navarra.

Raúl Salanueva Murguialday. Director del Servicio de economía circular del Gobierno de Navarra.

7 de noviembre de 2024

“Instrumentos y buenas prácticas para el ecodiseño y la reparación”. Beltrán Puentes Cociña. Universidad de Santiago de Compostela.

“Ecodiseño en el sector farmacéutico”. Yolanda del Barrio. Jefe del Área Técnica de SIGRE.

Información: cieda@ciemat.es

[Formulario](#) de inscripciones

[Enlace](#) a asistencia.

Dirección:
Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Dr. José Pernas García, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidade da Coruña; Coordinador de FIREC

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

Logos: Gobierno de España, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Ciemat, CIEDA, FIREC, ECIL.

Documento adjunto: [Cartel y programa de Encuentros web sobre prevención y reutilización en las políticas de economía circular](#)

ARTÍCULOS

Abhilash Arun Sapre

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 07 de octubre de 2024

**INTEGRATING SDGS IN LEGAL FRAMEWORKS TO ENHANCE
CLIMATE RESILIENCE IN FOOD SYSTEMS FOR SUSTAINABLE
DEVELOPMENT**

INTEGRACIÓN DE LOS ODS EN LOS MARCOS JURÍDICOS PARA
AUMENTAR LA RESISTENCIA CLIMÁTICA EN LOS SISTEMAS
ALIMENTARIOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Author: Mr. Abhilash Arun Sapre, Assistant Professor of Law at Gujarat National Law University, Gandhinagar, Gujarat, India. ORCID: [0000-0002-7680-0894](https://orcid.org/0000-0002-7680-0894) . Email: id-asapre@gnlu.ac.in

Fecha de recepción: 28/05/2024

Fecha de aceptación: 10/07/2024

Fecha de modificación: 12/07/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00382>

Abstract:

The increasing effects of climate change on global food systems call for well-thought-out legal actions. The study investigates the interplay between climate change, legal frameworks, and sustainable food production, emphasizing how laws can facilitate or obstruct sustainability objectives. It begins by addressing the challenges that climate change imposes on food cultivation, distribution, and security, underscoring the vulnerability of agricultural sectors to climatic fluctuations and the ensuing risks to food availability and accessibility, which are crucial to the Sustainable Development Goals (SDGs). The research proceeds with a comprehensive evaluation of existing global, national, and local legal mechanisms and policies, assessing their effectiveness in promoting sustainable practices and mitigating climate impacts. A critical component of

this analysis is identifying deficiencies within legal frameworks that hinder the achievement of SDG objectives related to sustainable agricultural practices and climate initiatives. The paper examines aligning food-related laws with environmental sustainability principles and proposes amendments to current regulations and new policy recommendations for improved outcomes. In conclusion, the paper underscores the necessity of integrating SDG principles into legal structures to enhance the resilience of food systems against climate change.

Resumen:

Los crecientes efectos del cambio climático en los sistemas alimentarios mundiales exigen medidas jurídicas bien pensadas. El estudio investiga la interacción entre el cambio climático, los marcos jurídicos y la producción sostenible de alimentos, haciendo hincapié en cómo las leyes pueden facilitar u obstaculizar los objetivos de sostenibilidad. Comienza abordando los retos que el cambio climático impone al cultivo, la distribución y la seguridad de los alimentos, subrayando la vulnerabilidad de los sectores agrícolas a las fluctuaciones climáticas y los consiguientes riesgos para la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos, que son cruciales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La investigación procede a una evaluación exhaustiva de los mecanismos jurídicos y las políticas mundiales, nacionales y locales existentes, evaluando su eficacia en la promoción de prácticas sostenibles y la mitigación de los impactos climáticos. Un componente fundamental de este análisis es la identificación de las deficiencias de los marcos jurídicos que obstaculizan la consecución de los objetivos de los ODS relacionados con las prácticas agrícolas sostenibles y las iniciativas climáticas. El documento examina la armonización de las leyes relacionadas con la alimentación con los principios de sostenibilidad medioambiental y propone enmiendas a las normativas actuales y nuevas recomendaciones políticas para mejorar los resultados. En conclusión, el documento subraya la necesidad de integrar los principios de los ODS en las estructuras jurídicas para mejorar la resiliencia de los sistemas alimentarios frente al cambio climático.

Keywords: Sustainable Development goals. Climate change. Food laws. Sustainability. Agriculture.

Palabras clave: Objetivos de desarrollo sostenible. Cambio climático. Legislación alimentaria. Sostenibilidad. Agricultura.

Index:

1. Introduction
2. Sustainable Development Goals- A Call to Action
 - 2.1. SDG 13-Climate Action and its assessment
 - 2.2. SDG goals and its Implementation
 - 2.3. SDG 2-Zero Hunger and its assessment
3. The Interlinkage between SDG 2 and SDG13
 - 3.1. Linking Agriculture to SDG 2 and SDG 13
4. European Commission on Food, Climate Change and Farming
5. Conclusion and Suggestions
6. Bibliography

Índice:

1. Introducción
2. Objetivos de Desarrollo Sostenible - Un llamamiento a la acción
 - 2.1. ODS 13-Acción por el Clima y su evaluación
 - 2.2. Objetivos ODS y su implementación
 - 2.3. ODS 2 - Hambre cero y su evaluación
3. La interrelación entre el ODS 2 y el ODS 13
 - 3.1. La vinculación de la agricultura con el ODS 2 y el ODS 13
4. Europea de Alimentación, Cambio Climático y Agricultura
5. Conclusiones y sugerencias
6. Bibliografía

1. INTRODUCTION

The world is currently facing a significant crisis that links the stability of our climate to the security of our food systems. With climate patterns becoming more unpredictable, adapting our agricultural methods and food distribution systems is crucial to cope with these changes. This urgency is heightened by the increasing global population, which is projected to reach nearly 10 billion by 2050, according to the United Nations, leading to a higher demand for food in a world where sustainable resources are becoming scarce (Birch-Jeffrey 2021). Climate change directly impacts food security by affecting food production conditions, availability, access, and utilization (Gitz et al. 2016). The rise in temperatures, shifts in precipitation patterns, and more frequent extreme weather events like droughts and floods all contribute to decreased agricultural

productivity and water availability. These changes jeopardize the quantity and quality of food produced, posing risks to food safety and nutritional well-being. In this intricate situation, legal frameworks play a vital role beyond governance; they are essential for survival and sustainability (Grossman 2022). Effective legal structures can promote sustainable farming practices, regulate natural resource usage, safeguard biodiversity, and ensure fair access to food. However, despite their potential, many current legal systems are not fully prepared to deal with the complex challenges brought about by climate change. There exists a significant disparity between the capabilities of existing laws and the changing requirements of food systems in the face of a shifting climate.

2. SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS- A CALL TO ACTION

The introduction of the Sustainable Development Goals (SDGs) by countries within the United Nations in 2015 offered a comprehensive plan for tackling global issues such as poverty, inequality, climate change, environmental harm, and peace. Within the framework of sustainable development, SDG 2 (Zero Hunger) and SDG 13 (Climate Action) specifically address the critical intersection of climate change and food security (Sporchia et al. 2024).

These goals highlight the necessity for an integrated approach that manages both the immediate impacts of climate events on food production and ensures the long-term sustainability of food systems. SDG 2 aims not only to eliminate Hunger but also to secure food availability, enhance nutrition, and promote sustainable agricultural practices (Holle 2021). SDG 13 calls for urgent actions to combat climate change and its impacts, including those affecting food production systems. The interplay between these goals emphasizes the need for legal frameworks to address the multifaceted challenges of food security in a changing climate (Filho et al. 2023). Climate change has spurred the adoption of eco-friendly practices within the food industry. Despite the urgent need for action, there remains a gap in developing an environmental policy framework tailored to the food sector. The European Food Safety Authority (EFSA) has highlighted that while numerous studies have explored the effects of climate change on food security, few have examined issues related to food safety and nutritional quality (Liu, Moy 2023). The connections between SDG 2 and SDG 13 underscore the importance of creating and implementing legal frameworks that comprehensively address the varied challenges posed by climate change to food security. Such frameworks must support sustainable agricultural practices, enhance food safety, and ensure nutritional quality, fostering a resilient food system capable of withstanding climate-related disruptions. In tackling sustainability challenges. As defined by the United Nations in 1987, it is

“development that caters to needs without jeopardizing future generations’ ability to meet their own needs”(UNDESA 2009)

Nevertheless, specific environmental strategies to address climate change are not consistently integrated into a legal structure. When looking at the European Union’s stance on sustainability, Article 3 of the Treaty on the European Union (TEU) underscores sustainability as an objective(Parliament 2023)(Council of the European Union 2019). This article outlines the EU’s dedication to development encompassing balanced economic expansion and price stability a competitive social market economy, full employment, social advancement, and a high standard of environmental protection and enhancement Furthermore, according to Article 114(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), the Commission is required to prioritize a “level of protection” in its proposals for harmonizing laws especially those related to health, safety, environmental protection and consumer protection. The General Food Law (Regulation (EU) No 178/2002) establishes fundamental principles for food safety, including safeguarding animal health, welfare, plant health, and the environment (Article 5)(*Regulation - 178/2002 - EN - EUR-Lex*). Although these regulations reference development and environmental protection, they often do so in broad terms, with limited specific regulatory measures addressing these concerns. Food safety regulations consist of a combination of laws and private standards. A standard outlines criterion for products, processes, and producers, encompassing environmental, economic, and social factors necessary for certification of food production processes or products(Henson, Humphrey 2009). Private standards have emerged alongside public regulations to highlight and certify the sustainability aspects of products. These initiatives aim to bridge the gap between government regulations and consumers’ growing demand for eco-friendly products. Voluntary private standards differentiate certified products or producers in the market through trademarks, logos, and symbols, informing consumers about the sustainability attributes of these products(Liu 2009). Higher consumer confidence is achieved through standards certified by third parties, reflecting the certifying body’s impartiality. The ISO 14000 series, published by the International Organization for Standardization (ISO), is particularly crucial in combating climate change. This series provides guidelines for setting up an environmental management system to help organizations reduce their environmental impact and lower greenhouse gas emissions(International Standards Organisation 2015). In the wine industry, sustainability research focuses on managing issues such as greenhouse gas emissions in vineyards and implementing sustainable practices(Grimsrud 2023). It examines the indicators used in three projects, certified by third parties, to create a common framework for environmental indicators in the wine supply chain(Merli, Preziosi, Acampora 2018). These indicators serve as decision-making tools based on measurable facts and recognized standards monitored

by accredited third parties, aiming to improve the environmental sustainability of products. Other notable certification programs in the food industry include GlobalGAP, which focuses on agricultural excellence; Friend of the Sea, advocating for ethical fishing methods; and the Roundtable on Sustainable Palm Oil, aiming to boost environmental sustainability within their sectors (Valero 2018). In addition to incorporating labels based on voluntary standards, food regulations can combat climate change and promote sustainable development by addressing food wastage. Since 2015, the European Union has actively promoted sustainability through the 2030 Agenda for Sustainable Development. This agenda builds upon the Millennium Development Goals (MDGs) and introduces the Sustainable Development Goals (SDGs) to be accomplished by 2030. Goal 12.3 aims to halve global food waste per person at the retail and consumer levels by 2030 and reduce food losses throughout production and supply chains, including post-harvest losses (UN 2015).

The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) has emphasized the necessity for changes in land use, agricultural practices, and eating habits to limit global warming to 1.5 degrees Celsius (The Intergovernmental Panel on Climate Change 2019). Climate change is already impacting the food system. Reducing food wastage addresses the direct effects of climate change and is crucial for reducing greenhouse gas emissions and improving food security. Notably, one-third of all food produced for human consumption is wasted. In 2013, discarded food contributed to a carbon footprint of 3.3 gigatonnes of carbon dioxide equivalent. If food waste were a country, it would rank as the third-largest emitter of greenhouse gases globally, just behind the US and China (Food and Agriculture Organization of the United Nations 2013). Despite the absence of a legal framework in the EU solely focused on addressing food waste, there is Directive (EU) No 98/2008 on waste that outlines a ‘waste hierarchy’ with five levels of action: prevention, preparing for reuse, recycling, recovery, and disposal (European Union 2020). In 2015, the European Commission introduced the ‘Circular Economy Plan,’ a plan covering the entire product life cycle—from production and consumption to waste management—and promoting the secondary raw materials market. With revised EU waste legislation from May 2018, EU countries are mandated to reduce food waste across all stages of the supply chain, monitor levels of food waste, and report their Progress (European Commission 2019a). Establishing the EU Platform on Food Losses and Food Waste aims to support the achievement of development goals. The Refresh project has been acknowledged as an initiative within the context of the EU Green Deal. While no legal framework explicitly targets food waste, existing regulations indirectly influence it. Rules related to marketing standards, contaminants, microbiological hazards, pre-market approvals, and claims all impact addressing food waste concerns. According to EU Regulation No. 1169/2011, known as the Food Information to Consumers (FIC)

regulation, food items must have an expiration date, which can be labeled as either a ‘best before’ or a ‘use by’ date. The ‘best before’ date signifies the estimated period during which the food is expected to maintain its quality in terms of taste and nutritional value(Union 2011). On the other hand, the ‘use by’ date indicates the deadline by which the food should be consumed for safety reasons; beyond this date, consuming the food is considered legally unsafe. Confusion surrounding these two types of dates can result in consumers discarding food that’s still safe for consumption. Furthermore, producers may determine these dates more based on marketing strategies or precautionary measures than genuine concerns about food safety.

2.1. SDG 13-Climate Action and its assessment

“Climate Action” is a crucial component of the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) that emphasizes the need for comprehensive measures to mitigate climate change and address its impacts(United Nations/Sustainable Development 2021). It calls for actions at all organizational levels to respond to this global challenge. The recent release of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Assessment Report (AR6) underscores the urgent need to tackle climate change drivers, mainly by reducing CO2 emissions(Lee, H. et alLee et al. 2022). The primary objective of SDG 13 is to enhance resilience and adaptive capacity to climate-related hazards and natural disasters in all countries. This goal considers events such as floods, droughts, heatwaves, wildfires, and other natural calamities, recognizing their significant impact on lives worldwide. Developing robust disaster risk management capabilities is essential to prevent or mitigate these climate-related events’ consequences effectively. Another critical aspect of SDG 13 is ensuring that climate change strategies and solutions are well integrated into global policies(Filho et al. 2023). Government support for climate change initiatives and programs can significantly enhance a country’s ability to adapt to climate challenges. Additionally, SDG 13 aims to increase education, awareness, and capacity-building for individuals and institutions to address climate change through adaptation and mitigation efforts. This includes interpreting early warning signals and implementing appropriate responses. SDG 13’s financial goal is twofold- First, it seeks to ensure that developed nations mobilize \$100 billion annually to assist developing countries in implementing adaptation and mitigation measures, thereby sustaining the Green Climate Fund(Ajibade, Egge, Pallathadka 2019). Second, it focuses on enhancing the capacities of developing countries and small island nations, with particular attention to women, youth, and marginalized communities(Filho et al. 2023). This effort is supported by the Global Reporting Initiative (GRI), which enables countries to report their contributions and establish accountability. SDG 13’s interconnection with other SDGs is evident through binding agreements such as the United Nations

Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), the Kyoto Protocol, the Doha Amendment, and the Paris Agreement (Advocates for International Development 2019). These agreements underscore the existing commitments to climate action. Climate change impacts various aspects of life, including reduced access to water, which affects public health (SDG 3), hinders income generation opportunities (SDG 1), and threatens food security (SDG 2). The comprehensive approach of SDG 13 aims to address these multifaceted challenges by promoting resilience, adaptive capacity, and integrated climate strategies worldwide (UN 2015). The COP 25 held in Madrid in 2019 paved the way for advancements in finance, agriculture, technology, capacity building, indigenous rights, and gender equality— areas heavily influenced by climate conditions (European Commission 2019b). However, COP 26 in Glasgow underscored those global efforts to reduce greenhouse gas emissions are insufficient to maintain a climate. Moreover, support for nations to address climate change remains inadequate. However, the recent COP26 conference did introduce some initiatives to advance the Paris Agreement's implementation, potentially steering the world towards a sustainable low-carbon future (United Nations 2021). Following COP27, in Sharm el Sheikh, Egypt, a groundbreaking agreement was reached to support nations severely impacted by climate-related catastrophes like floods and droughts. This decision was widely applauded as a milestone. These efforts are complemented by measures designed to decrease greenhouse gas emissions from activities and enhance climate resilience (*Five Key Takeaways from COP27 | UNFCCC*). Despite a 6% reduction in GHG emissions during 2020 due to COVID-19 lockdowns, experts warn that drastic reductions are required annually to limit warming to 1.5° C. While funding for climate initiatives has increased, it still falls short compared to investments in fossil fuels. The United Nations Climate Change Conference, the COP 28, concluded in Dubai, the United Arab Emirates, as the largest of its kind. Among the participants were 85,000 people, more than 150 Heads of State and Government representing national delegations, civil society, business, indigenous people, youth, philanthropy, and international organizations (United Nations Framework Convention on Climate Change 2024). The summit had been taking place in the city from 30 November to 13 December 2023. COP 28 was particularly seen as a landmark conference, in that it concluded the completion of the first "global stock take" of efforts across the world to respond to climate change, a process under the Paris Agreement. The stocktake had shown that Progress was too slow in all areas of climate action, which span from reducing greenhouse gas emissions to strengthening resilience to change and getting financial and technological support to vulnerable nations. It sees countries responding with a decision to increase ambition at least four times across all areas by 2030. Countries have also been challenged to shift much faster from fossil fuels to renewables such as wind and solar power in their new climate pledges.

2.2. SDG goals and its Implementation

The Progress toward meeting disaster risk reduction targets varies between countries, highlighting the need for enhanced collaboration (SDG17). Air pollution (SDG3), water scarcity (SDG6), food security (SDG2), land use (SDG15), and sustainable energy (SDG7) are Development Goals connected to climate change (Filho et al. 2023). It's essential to consider climate issues in their implementation. Liu emphasize the advantages of efforts in implementing climate policies, stressing the need for policymakers to acknowledge the influence of factors on all interactions (Liu, Moy 2023). A recent UN review on SDGs implementation and goal interrelations revealed that economic growth, environmental protection, and social well-being are integrated across SDGs, applying to income and low-income countries (Filho et al. 2023). Therefore, addressing climate change is crucial to achieving social prosperity. Recognizing co-benefits, such as climate benefits resulting from climate actions, plays a vital role in climate policies by fostering improvements in energy and forest conservation areas. However, it's essential to consider trade-offs. Risks, like increased energy costs or heightened food insecurity. Cohen stresses the importance of considering outcomes and potential drawbacks, known as co-impacts, when taking climate actions. The goal is to maximize the benefits while minimizing any effects. It is also crucial to look for ways to achieve objectives simultaneously (Cohen et al. 2021). Each of the 17 Development Goals (SDGs) has connections with climate change, with some having no conflicts, such as SDGs 3, 4, 5, 12, and 13. Natural disasters impact millions of people, and improving disaster risk management skills to reduce their adverse effects is essential. SDG13 also emphasizes the importance of incorporating climate change strategies into global policies, encouraging governments to support initiatives that address and adapt to climate change (Filho et al. 2023). Additionally, the goal focuses on raising awareness about climate change and educating communities and institutions on how to respond to it. SDG13 is committed to providing \$100 billion to support developing countries in combatting climate change, focusing on assisting groups such as women, youth, and marginalized communities. The interconnectedness between SDG13 and other sustainable development goals is evident as combating climate change requires efforts that align with different objectives (Bruce M et al. 2018). International agreements like the UNFCCC Kyoto Protocol, the Doha Amendment, and the Paris Agreement highlight the commitment towards achieving SDG 13 (CFR 2023). Climate change has far-reaching impacts, including water scarcity, health issues, economic challenges, and food security threats. COP 25 in Madrid (2019) and COP 26 in Glasgow underscored the need for investments, agricultural innovations, and technological Progress to

address these challenges effectively (CFR 2023). The COP 27 gathering in Sharm el Sheikh stood out for its decision to assist nations significantly impacted by climate-related disasters (Chloé Farand 2022). With the decrease in greenhouse gas emissions due to the pandemic in 2020, current actions are insufficient to meet the required reductions for limiting warming to 1.5° C (One Earth 2020). Funding for fossil fuels continues to surpass support for climate initiatives, and advancements in reducing disaster risks are sluggish underscoring the importance of enhanced collaboration (SDG17). The execution of climate policies is intricately connected with sustainable development goals (SDGs), which address air quality, water scarcity, food security, land usage, and sustainable energy (*Synergy Solutions for a World in Crisis: Tackling Climate and SDG Action Together* 2023). These interconnected relationships emphasize the need for thought-out climate strategies that maximize benefits and minimize drawbacks. For example, while climate measures can enhance energy efficiency or preserve forests, they may also result in energy expenses or heightened food insecurity. Acknowledging and balancing these outcomes and potential drawbacks are essential for crafting climate plans that foster broader economic and societal well-being across diverse countries regardless of income levels (Abbass et al. 2022).

2.3. SDG 2-Zero Hunger and its assessment

SDG 2, also known as Zero Hunger, aims to eradicate Hunger and promote sustainable farming practices. Despite global food production, the UN Food and Agriculture Organization (FAO) reported in 2019 that more than 2 billion individuals lacked consistent access to safe, nutritious, and adequate food (FAO, IFAD, UNICEF 2019). The situation has deteriorated due to the impact of the COVID-19 pandemic, which has disrupted food supply chains, increased poverty levels, and decreased consumer purchasing power. Additionally, the FAO warns that we are falling short of meeting SDG 2 objectives related to plant and animal diversity for sustainable agriculture. The expansion of industrial agriculture in World War II resulted in a significant decrease in wild and cultivated species diversity (FAO, IFAD, UNICEF 2019). A report from 2019 by the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services emphasized that the decline of plant and animal varieties, along with their genetic diversity, poses a severe threat to global food security (IPBES 2019). This reduction undermines the system's ability to withstand pests, diseases, and climate change. Food insecurity is primarily associated with poverty rather than a scarcity of food. Despite projections indicating that the world population will reach around 9.7 billion by 2050, our current global food system can feed between 12 and 14 billion people (Food and Agriculture Organization of the United Nations 2009). However, People facing poverty and small-scale farmers in regions like Asia, Africa, and Latin America

often struggle to access the necessary resources due to limited income and land ownership. Although various global regulations touch upon aspects of Sustainable Development Goal 2 (SDG 2), no cohesive international legal framework is specifically dedicated to food and agriculture (Gonzalez, Leibman 2022). This chapter delves into human rights law and international economic law, which are deemed most pertinent in pursuing SDG 2 objectives. It contends that international human rights law aligns with the aims of SDG 2. Nonetheless, international economic law—covering trade, investment, and financial realms—often hinders these objectives by exacerbating poverty, displacing farmers from their lands, and promoting chemical industrial agriculture, contributing to greenhouse gas emissions. When legal spheres collide, international economic law typically takes precedence, enforced rigorously through mechanisms such as the World Trade Organization’s (WTO) dispute resolution system and investor-state arbitration within international investment agreements (IIAs) (Gonzalez, Leibman 2022). We must examine the colonial era to understand the origins of Hunger and unsustainable farming practices truly. European powers significantly increased their prosperity by exploiting the resources of their colonies, converting vast lands in Africa, Asia, and the Americas from producing food for local consumption to growing cash crops for European benefit. Infrastructure such as roads and railways were developed to facilitate the transportation of these cash crops to coastal ports for export, not to support local economies. After achieving independence, countries in Africa, Asia, and Latin America were integrated into the global economy on unequal terms, specializing in exporting raw materials while relying on Europe and America for manufactured goods. This heavy reliance on exports made these countries vulnerable to global commodity price fluctuations and economic difficulties arising from low export prices and high import costs. In the post-World War II era, countries like the United States and European nations heavily subsidized their agricultural sectors to ensure food security and protect them from international competition through tariffs and trade barriers. These practices were permitted under the 1947 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), which did not subject agriculture to its trade liberalization standards (*The landscape of trade policy in food and agriculture* 2022). The resulting surplus food was often donated or sold at lower prices to nations in the Global South, undermining local farmers by reducing prices and weakening their ability to sustain themselves, leading to land loss and creating more landless workers in rural areas. During the 1960s and 1970s, the United States promoted its industrial farming model in the Global South during the Cold War era (Grossman 2022). This approach, known as the Green Revolution, introduced high-yield seed varieties alongside chemical fertilizers and pesticides. While it significantly increased food output, it displaced traditional and environmentally friendly farming practices, leading to a reliance on Western-made agricultural supplies. Although the Green

Revolution boosted food production faster than population growth, it exacerbated inequality by benefiting wealthy large-scale farmers who could afford modern technologies. In contrast, smaller farmers struggled to compete and were driven into poverty (United Nations Convention to Combat Desertification 2017). The transition to industrial agriculture has resulted in various adverse environmental consequences, such as a significant reduction in crop genetic diversity, increased dependence on fossil fuel-based resources, severe soil erosion, aquifer depletion, and higher greenhouse gas emissions. In the latter part of the 20th century, approximately 75% of global food crop diversity dwindled as farmers shifted from diverse local crops to more consistent high-yield types (Dilly 2024). To meet the objectives outlined in SDG 2, which prioritizes food security and sustainable agriculture, it is crucial to enhance the well-being of small-scale farmers in developing regions and promote eco-friendly farming methods. This includes supporting traditional agricultural practices that are environmentally sustainable and reducing reliance on chemical inputs and fossil fuels (Huck 2023).

3. THE INTERLINKAGE BETWEEN SDG 2 AND SDG13

SDG 2, Zero Hunger, and SDG 13, Climate Action, are components of the 2030 Sustainable Development Agenda, and they are closely intertwined. The relationship between these objectives poses challenges stemming from their shared focus on sustainable development. Farming is at the core of this link, which is crucial in ensuring food security and addressing climate change. Through soil management and efficient agricultural practices, sustainable farming lowers greenhouse gas emissions, underscoring a joint commitment to advancing sustainable agriculture and sound soil practices.

Climate change's impact on food security directly leads to reduced crop yields and agricultural losses. Therefore, both SDG 2 and SDG 13 stress the need for strategies to ensure continued access to adequate food despite the unpredictable climate shifts (Lile, Ocnean, Balan 2024). Furthermore, the environmental repercussions of food wastage further intertwine these objectives. The production and transportation processes of wasted food significantly contribute to greenhouse gas emissions. Hence, tackling food loss is crucial for alleviating Hunger and addressing climate change concerns, emphasizing the pressing requirement for initiatives supporting food systems alongside climate targets. Sustainable farming practices are essential in addressing climate change by reducing greenhouse gas emissions through soil management and implementing more efficient agricultural methods (United Nations 2024). Both SDG 2 and SDG 13 prioritize promoting agriculture and effective soil management. Climate change's impact on food security significantly leads to food production

and crop losses. In response, SDG 2 and SDG 13 aim to help communities adapt to these challenges and ensure food security despite the changing climate. Furthermore, food wastage affects the environment, contributing to greenhouse gas emissions during production and transportation. Both SDG 2 and SDG 13 stress the importance of minimizing food loss and waste while transitioning towards a food system to combat this issue (Gyimah, Saalidong, Nibonmua 2023). Integrating energy is crucial in reducing greenhouse gas emissions and tackling climate change. SDG 2 and SDG 13 promote using energy sources in agriculture and other sectors to support these initiatives. In summary, there is a correlation between SDG 2 and SDG 13 as they address critical issues collectively. By advocating for eco-farming techniques, enhancing soil care, adjusting to climate shifts, cutting down on food wastage, and adopting renewable energy sources, we can achieve the common objectives outlined in these Sustainable Development Goals. These initiatives are crucial for establishing a food system that guarantees food safety and reduces its ecological footprint. The Sustainable Development Goals set by the United Nations aim to tackle poverty, preserve the environment, and ensure peace and prosperity by 2030. Among these goals, Zero Hunger and Climate Action are closely linked, addressing food security and climate change issues. Zero Hunger aims to eradicate Hunger and achieve food security, improve nutrition, and promote sustainable agriculture (Sporchia et al. 2024). On the other hand, Climate Action focuses on urgent measures to address climate change impacts. The intersection of these two goals lies in the sector, which is impacted by and contributes to climate change. Agriculture relies heavily on weather conditions, making it vulnerable to shifts caused by global warming that can harm crop production, disrupt food supply chains, and increase pest outbreaks and diseases—ultimately affecting food security. The Food and Agriculture Organization (FAO) reported that more than 820 million people globally suffered from insufficient food in 2018, highlighting the pressing need for resilient food systems that adapt to changing climates. Moreover, between 2007 and 2016, agriculture, forestry, and related land activities contributed around 23% of the human-caused greenhouse gas emissions (FAO, IFAD, UNICEF 2019). These emissions stem from deforestation, agricultural practices, and methane release from rice fields and livestock.

3.1. Linking Agriculture to SDG 2 and SDG 13-

Sustainable agriculture offers various solutions to address climate change challenges. By embracing friendly, economically feasible, and socially equitable practices, sustainable agriculture aims to-

- **Boost Food Production-** Implementing innovative sustainable farming techniques can enhance biodiversity, improve soil quality, and make

farms more resilient to extreme weather conditions—ultimately increasing productivity.

- Lower Greenhouse Gas Emissions- Using resources (such as water, energy, and fertilizers) and promoting organic farming methods, sustainable agriculture can significantly reduce emissions in the agricultural sector.
- Promote Carbon Sequestration- Practices like agroforestry cover cropping and reduced tillage can enhance carbon storage capacity that helps counterbalance some of the sector's emissions.

The System of Rice Intensification:

This approach has raised rice yields while conserving water resources and decreasing methane emissions by up to half. It shows how adjusting methods can lead to increased efficiency and environmental friendliness. In Kenya, farmers have incorporated trees into their farming practices, resulting in crop yields due to shade provision and reduced soil erosion. This approach has also boosted carbon sequestration, aiding in reducing greenhouse gas emissions(Farm Africa 2023).

Obstacles in Connecting Development Goals 2 and 13-

Despite the potential advantages, various hurdles impede the full realization of these connections(Lile, Ocnean, Balan 2024)-

- Financial Obstacles- Shifting to sustainable agriculture often demands initial investments that many small-scale farmers cannot manage without financial aid.
- Policy and Institutional Challenges: Inadequate policy frameworks and weak institutions are ineffective. Incentivize sustainable practices.
- Knowledge and Technology Limitations: Limited access to knowledge and modern technologies hinders farmers from implementing agricultural techniques efficiently.

Approaches for Improved Integration

To enhance the link between Sustainable Development Goals 2 and 13, the following strategies could be put into practice-

- **Policy Alignment:** Policies should be harmonized to back agriculture and climate resilience, establishing a regulatory environment that encourages sustainable practices.
- **Supportive Financial Measures:** Offering benefits, like subsidies, funding, and affordable loans, can assist in overcoming the financial challenges of embracing sustainable practices.

4. EUROPEAN COMMISSION ON FOOD, CLIMATE CHANGE AND FARMING

European Commission's vision in 2017 for how it sees the future Common Agricultural Policy (CAP) in view of the new challenges and opportunities for food and farming. The CAP constitutes the most important EU policy, which guarantees food security, supports farmers' incomes, and rural development (Commission 2017). It identifies key areas for reform and strategic objectives to make the CAP more effective, modern, and sustainable.

Setting the Scene

The EU's agriculture forms an essential part of its economy and preserves the environment. It provides food security for more than 500 million people and sustains significant employment directly in farming as well as in the related economic activities. However, the sector faces multiple challenges, among them being price volatility, natural disasters, and climate change. It is also important that the farming population has aged; hence, the need for more young, innovative farmers to drive the sector in the future.

Towards a New Delivery Model

A vital proposed reform is the new delivery model for the CAP, which focuses on simplification and making resources easier to use. The model is meant to give Member States more flexibility in designing CAP interventions according to their specific needs, but at the same time, ensuring alignment with overarching EU goals. A simplified CAP would imply a reduced administrative burden to the competent authorities and the beneficiaries and enhancement of the efficiency and effectiveness of agricultural support.

Smarter, Modern, and Sustainable CAP

Research and Innovation

In the document, it is identified that research and innovation will play a crucial role in driving agricultural progress. Further technological advancement in agronomy, breeding, and digital farming should boost resource efficiency while reducing environmental impacts. However, the adoption of new technologies is generally lagging in the EU, particularly in small and medium-sized farms. Hence, the reform of the CAP must facilitate access to innovations for all farmers, rich and poor. Access to progress in agricultural science and technology must be assured.

Fostering a Smart and Resilient Agricultural Sector

CAP measures should ensure fair income support to farmers and contribute to their resilience against economic uncertainties and climatic stresses. Enhanced market rewards for resilient practices and risk mitigation through investment in market development, risk management tools, and financial instruments are required. The CAP must also promote climate-smart farming in line with EU climate and environmental targets.

Bolstering Environmental Care and Climate Action

Agriculture acts as both a driver of and a solution to climate change effects. To deal with this, the CAP must help shift toward sustainable agriculture to protect natural resources and lower greenhouse gas emissions. This entails embedding higher environmental standards within CAP measures and promoting biodiversity and soil health management and practices that protect and enhance water quality. The green architecture of the CAP will be reformed to ensure target orientation and ambition by delivering measurable environmental outcomes.

Strengthening the Socio-Economic Fabric of Rural Areas

Rural areas are very significant for the EU social-economic stability: a reservoir of labor, recreation, and tourism opportunities. The CAP should support the development of the rural economy by fostering growth and jobs, especially in areas with demographic decline and economic stagnation. It is very important to attract new farmers to be able to stimulate rural development, primarily from the young generation. This can be achieved through support for skills development and business start-ups and increased access to finance.

Addressing Citizens' Concerns

The CAP must respond to the concern of the citizens about food safety, quality, and sustainability. Citizens are increasingly demanding transparency and a number of other aspects in the production of food with respect to organic farming, animal welfare, and less food wastage. The CAP should support initiatives that reflect these values, hence ensuring agricultural practices that live up to the concerns and preferences of the evolving EU citizens.

The Global Dimension of the CAP

The impact of the CAP goes beyond the borders of the EU and affects the global food market and world trade. The policy must develop the position of the EU in the world agricultural trade, being at the same time a promoter of worldwide sustainable conduct. The policy also needs to address migration and its causes, as rural development and employment offer opportunities in the country while linking the CAP to the main policies of the EU on migration and international collaboration.

The European Green Deal aims to make Europe the first climate-neutral continent by 2050, with the Farm to Fork Strategy as a core component. This strategy focuses on sustainable food production, ensuring food security, and promoting sustainable consumption. It also targets reducing food waste, combating food fraud, and fostering a global transition towards sustainable practices. Key to this transition are research, innovation, technology, and investments, along with advisory services and knowledge sharing. The strategy emphasizes a fair transition that benefits all, particularly in the wake of the COVID-19 pandemic and economic challenges. It aims to secure sustainable livelihoods for primary producers, underscoring their crucial role in recovery and transition. The pandemic highlighted the need for resilient food systems that guarantee access to affordable food. The strategy interlinks health, ecosystems, supply chains, and consumption patterns to create a more sustainable and resilient food system (Commission 2022). Consumer empowerment is another focus, encouraging sustainable food choices and responsibility across the food chain. The strategy aims to create an environment that makes it easier for consumers to adopt healthy and sustainable diets, improving health and reducing societal health costs. It rewards those who have transitioned to sustainable practices and supports others in making the shift, opening new business opportunities. Addressing food systems as drivers of climate change, the strategy targets reducing pollution, greenhouse gas emissions, and biodiversity loss. It aims to decrease reliance on pesticides and antimicrobials, increase organic farming, and improve animal welfare. The goal is to make European food a global standard for sustainability, building on its reputation for safety, nutrition, and quality. The Commission plans to elevate the greenhouse gas emission reduction target to 50-55% below 1990 levels by

2030. This presents a 'first mover' opportunity for all actors in the EU food chain, requiring changes in consumption patterns, reducing food waste, and addressing food insecurity. European diets, with 20% of food wasted and rising obesity rates, contribute to environmental footprints and health issues. The strategy aims to align diets with national recommendations, reducing the environmental impact. Globally, the EU seeks to set sustainability standards and promote policies to elevate them worldwide. The strategy emphasizes reducing the food system's environmental and climate footprint while ensuring food security. Legislative initiatives will support this transition, promoting coherence and financial assistance from EU instruments (Commission 2020). Commitments to halve food waste per capita by 2030 will be enforced, integrating prevention in EU policies and revising date marking rules. Stricter measures against food fraud will ensure a level playing field and enhance control and enforcement. Significant investments in research and innovation will accelerate the transition to sustainable food systems, with advisory services and data sharing playing crucial roles. Globally, the EU will support sustainable agri-food systems through international cooperation and trade policy. The strategy aims to promote sustainable agri-food practices, support small-scale farmers, and improve nutrition and food security. Emphasis will be placed on climate change adaptation, sustainable landscape management, and inclusive value chains. Legislation to combat deforestation and overfishing will be proposed, promoting sustainable plant protection and engaging with trading partners for global sustainable food systems. The EU aims to set a global standard for sustainability, involving public authorities, the private sector, NGOs, and citizens. Regular monitoring and data collection will assess progress, with the strategy implemented coherently with other Green Deal elements. The shift to sustainable food systems could create economic value and restore ecosystems, prioritizing reduced environmental and climate footprints. The CAP and its funding mechanisms are crucial, with efforts to support sustainable agriculture and fisheries. Research and innovation will drive sustainable food systems, with collaborative efforts to enhance human capital and competitiveness. By 2023, a legislative framework will promote sustainable food systems, focusing on reducing pesticide use, improving animal welfare, and promoting sustainable food consumption.

The Russian invasion of Ukraine has severely disrupted global agricultural markets, compounding the challenges already posed by the COVID-19 pandemic and climate change. The latest IPCC report underscores increasing threats to food security due to climate-related issues (Lee, H. et al. 2022). While the EU remains largely self-sufficient for key agricultural products, the invasion and global commodity price surges are driving up prices and exposing vulnerabilities, especially regarding imports of energy, fertilizers, and animal feed. This situation is affecting consumer purchasing power and raising

concerns about food prices. The war in Ukraine has also disrupted crucial trade flows of cereals and oilseeds, significantly impacting global food security and commodities markets, particularly wheat. In response, the European Commission has introduced short-term measures to support food security in Ukraine, address global food security concerns, and assist EU producers and consumers. This response aligns with the European Green Deal and the Farm to Fork Strategy, aiming for a sustainable and equitable food system.

The invasion's impact extends beyond Europe, posing serious consequences for global food security, especially in Ukraine and nearby food-deficit countries, necessitating urgent food aid and humanitarian assistance. The Commission is working with the FAO in Western Ukraine to support agricultural production and has planned a 25 billion hryvnia program to ease the economic shock. Additionally, EU farming organizations are providing direct assistance to Ukrainian farmers. The global food security situation is precarious, with price hikes affecting global food and fertilizer supplies, increasing the risk of undernourishment, and hindering progress towards Sustainable Development Goals (Ireland 2023). The EU is providing substantial financial support for humanitarian food assistance, pledging EUR 2.5 billion for international cooperation with a focus on nutrition. The EU is also addressing the global wheat shortage by contributing to production and export efforts, with prospects for a substantial winter wheat harvest in 2022 (Commission 2022). The Commission monitors and analyzes food prices and food insecurity, focusing on humanitarian assistance and adopting a humanitarian-development-peace nexus approach. To support Ukraine, the EU has proposed a EUR 330 million emergency support program, aiming to increase resilience against hybrid threats and aid reconstruction. Future EU food security initiatives advocate against export restrictions and promote diversified food supplies, supporting a transformation towards resilient and sustainable food systems. Coordinated global measures are essential to address food prices and insecurity, providing humanitarian assistance where needed.

Although the EU is self-sufficient, affordability remains a challenge, particularly for low-income individuals. The European Food Security Crisis Mechanism has been established for crisis preparedness, emphasizing the importance of the Single Market for food security and safety. Social policy measures, like the Child Guarantee and FEAD, support nutrition for vulnerable groups. To stabilize EU agricultural markets, the Commission incentivizes sustainable practices among farmers and offers targeted support to address input cost challenges. Monthly communication of stock levels is proposed for market transparency, with a EUR 500 million support package for producers affected by the war in Ukraine. Increased direct payments to farmers are also being implemented to address cash-flow issues (Commission 2022).

5. CONCLUSION AND SUGGESTIONS

The close connection between SDG 2, Zero Hunger, and SDG 13, Climate Action demonstrates the link between ensuring food security and building climate resilience (United Nations 2024). This article reveals that addressing Hunger is intertwined with combating climate change and vice versa. Sustainable farming emerges as an approach that connects these two objectives and strengthens them. The examination commenced by outlining the significance and urgency of these objectives (FAO 2016). Food security and climate issues intersect across various aspects of human and environmental dynamics. As climate change conditions lead to food insecurity, it calls for a shift in how we farm our lands and manage natural resources (FAO 2016). Embracing agricultural methods provides a robust solution to these intertwined challenges, showing promising impacts on both fronts. Throughout this research, evidence from data and real-life examples has emphasized that sustainable agricultural practices can boost food production while lessening the effects of climate change. Instances from regions have demonstrated that adopting techniques like the System of Rice Intensification or agroforestry leads to increased yields and improved resilience against climate variations, aiding in carbon storage and lowering greenhouse gas emissions (Wakweya 2023). However, the study also recognized the obstacles that stand in the way of fully realizing the potential of sustainable farming. Challenges such as barriers, policy gaps, and limited access to technology and knowledge pose significant hurdles. Overcoming these obstacles requires policy adjustments, investments in research and technology, and educational programs that empower farmers with the necessary expertise and resources (Siebrecht 2022). The suggested strategies to better integrate SDG 2 and SDG 13 involve aligning policies to support practices, strengthening financial mechanisms to facilitate shifts towards sustainable agriculture, and enhancing global collaboration on research and development. These steps are crucial for paving a way that meets immediate global food security needs and ensures the long-term sustainability of our planet's resources. This study highlights the need for a holistic approach to addressing hunger and climate change challenges. By advocating for farming practices, we are not just proposing technical solutions but calling for a fundamental change in how food production approaches and natural resources are conserved. This transformation is vital for our planet's health and the survival and well-being of all its inhabitants. The journey towards reaching Development Goal 2 and Sustainable Development Goal 13 is intricate and full of obstacles. However, the findings from this study offer a roadmap that can lead policymakers, stakeholders, and communities towards a sustainable and resilient future. As this research concludes, it becomes evident that the decisions

we make today to blend climate action with hunger alleviation will shape the world we live in tomorrow. Sustainable agriculture serves as a means to achieve these SDGs and as a necessity for ensuring a stable, durable, and sustainable food system for future generations. By adopting the principles outlined in this paper, we can contribute to attaining the shared objectives of SDG 2 and SDG 13, thereby establishing a sustainable food system that guarantees food security while reducing adverse effects on our environment.

6. BIBLIOGRAPHY

ABBASS, Kashif et al. A review of the global climate change impacts, adaptation, and sustainable mitigation measures. *Environmental Science and Pollution Research* 2022 Vol. 29, no. 28, pp. 42539–42559. Available in: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-022-19718-6> (Date of access 20-05-2024).

ADVOCATES FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *A Legal Guide: This Legal Guide to the Sustainable Development Goals (SDGs)*. Available in: www.a4id.org (Date of Access 20-05-2024).

AJIBADE, Idow et al. Climate Change and the Sustainable Development Goal on Food Security: Barriers and Opportunities for Progressive Realization in Qatar and Nigeria. *Journal of Sustainable Development Law and Policy*. Vol. 10, no. 2, 2019, pp. 158–183. Available in: <https://www.ajol.info/index.php/jsdlp/article/view/192777> (Date of Access 19-05-2024)

BIRCH-JEFFREY, Sharon. *UN calls for urgent action to feed the world's growing population healthily, equitably and sustainably*. United Nations Sustainable Development, 2021. Available in: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2021/04/un-calls-for-urgent-action-to-feed-the-worlds-growing-population-healthily-equitably-and-sustainably/> (Date of Access 17-05-2024).

BRUCE M, Campbell et al. *Urgent action to combat climate change and its impacts (SDG 13): transforming agriculture and food systems*. Current Opinion in Environmental Sustainability 34.2018. Available in: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877343517302385> (Date of Access 18-05-2024)

- CFR. *Global Climate Agreements: Successes and Failures*. Council on foreign relations, 2023. Available in: <https://www.cfr.org/backgrounder/paris-global-climate-change-agreements> (Date of Access 20-05-2024)].
- CHLOÉ FARAND, Joe Lo; DARBY, Megan. What was decided at Cop27 climate talks in Sharm el-Sheikh? *Climate Change News*, 2022. Available in: <https://www.climatechangenews.com/2022/11/20/what-was-decided-at-cop27-climate-talks-in-sharm-el-sheikh/> (Date of Access 20-05-2024).
- COHEN, Brett et al. Co-benefits and trade-offs of climate change mitigation actions and the Sustainable Development Goals. *Sustainable Production and Consumption*. Vol. 26, pp. 805–813, 2021. Available in: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2352550920314330> (Date of Access 20-05-2024)
- COMMISSION, European. *Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food systems*, 2022. Available in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0133> (Date of Access 10-06-2024)
- COMMISSION, European. *The Future of Food and Farming*, 2017. Available in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0713> (Date of Access 10-06-2024)
- COMMISSION, European. *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*, 2020. Available in: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/farm-to-fork-strategy-for-a-fair-healthy-and-environmentally-friendly-food-system.html> (Date of Access 10-06-2024)
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Sustainable growth and development in the EU: concepts and challenges*, 2019. Available in: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/news/communications-material/> (Date of Access 09-06-2024)
- DILLY, Lina. Crop Diversity: Why it Matters. *FoodUnfolded*, 2024. Available in: <https://www.foodunfolded.com/article/crop-diversity-why-it-matters> (Date of Access 20-05-2024).
- EUROPEAN COMMISSION. *First circular economy action plan* - European Commission, 2019. Available in:

https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/first-circular-economy-action-plan_en (Date of Access 18-05-2024).

EUROPEAN COMMISSION. Summary Report: 05-06 December 2019. Available in: <https://enb.iisd.org/chile-madrid-climate-change-conference-cop25/summary-report> (Date of Access 10-06-2024).

EUROPEAN UNION. Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste. *Waste Framework Directive* p. 74, 2020. Available in: http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf (Date of Access 10-06-2024)

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. *The state of food security and nutrition in the world 2019: safeguarding against economic slowdowns and downturns*, 2019. Food & Agriculture Org. Available in: [https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=0IWkDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=FAO+IFAD+UNICEF,+WFP,+WHO.+\(2019\).+The+State+of+Food+Security+and+Nutrition+in+the+World.+Safeguarding+Against+Economic+Slowdowns+and+Downturns.+Rome:+FAO&ots=0quieOKpNe&sig=gfA0FoK](https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=0IWkDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=FAO+IFAD+UNICEF,+WFP,+WHO.+(2019).+The+State+of+Food+Security+and+Nutrition+in+the+World.+Safeguarding+Against+Economic+Slowdowns+and+Downturns.+Rome:+FAO&ots=0quieOKpNe&sig=gfA0FoK) (Date of Access 21-05-2024)

FAO, B3. 1 Forests and climate change | Climate Smart Agriculture Sourcebook | Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Climate Smart Agriculture Sourcebook*, p. 239, 2016. Available in: <https://www.fao.org/climate-smart-agriculture-sourcebook/concept/module-a1-introducing-csa/chapter-a1-1/en/> (Date of Access 20-05-2024).

FARM AFRICA. Kenyan farmers tap into international carbon market. *Farming first*, 2023. Available in: <https://farmingfirst.org/2023/09/kenyan-farmers-tap-into-the-international-carbon-market/> (Date of Access 20-05-2024).

FILHO, Walter Leal et al. The central role of climate action in achieving the United Nations' Sustainable Development Goals. *Scientific Reports* 13:1. Vol. 13, no. 1, pp. 1–7, 2023. Available in: <https://www.nature.com/articles/s41598-023-47746-w> (Date of Access 19-05-2024)

Five Key Takeaways from COP27 | UNFCCC, *United Nations Climate Change*, 2022. Available in: <https://unfccc.int/process-and->

[meetings/conferences/sharm-el-sheikh-climate-change-conference-november-2022/five-key-takeaways-from-cop27](#) (Date on Access 18-05-2024).

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. How to Feed the World in 2050 Executive, 2009. Available in:
[https://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How to Feed the World in 2050.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf) (Date of Access 15-05-2024)

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Food wastage footprint*, 2013. Available in:
www.fao.org/publications (Date of Access 15-05-2024)

GITZ, Vincent. et al. *Climate change and food security: Risks and responses*. 2016. ISBN 9789251089989. Available in:
<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/a4fd8ac5-4582-4a66-91b0-55abf642a400/content> (Date of Access 16-05-2024)

GONZÁLEZ, Carmen G.; LEIBMAN, Morris I. SDG 2: End Hunger. Achieve Food Security and Improved Nutrition, and Promote Sustainable Agriculture Carmen. *The Cambridge Handbook On The Sustainable Development Goals And International*. pp. 1–26, 2022. Available in: <https://elsevier-ssrn-document-store-prod.s3.amazonaws.com> (Date of Access 10-05-2024)

GRIMSRUD, Kristine M. Environmental management. *Dictionary of Ecological Economics: Terms for the New Millennium*. p. 205, 2023. Available in:
https://www.elgaronline.com/display/book/9781788974912/E_131.xml (Date of Access 19-05-2024)

GROSSMAN, Margaret Rosso. Climate Change Impact on Agrarian Law: Legal Aspects of Food Security in the United States. *The American Journal of Comparative Law*. Vol. 70, no. Supplement_1, pp. i118–i154, 2022. Available in:
https://academic.oup.com/ajcl/article/70/Supplement_1/i118/6679172 (Date of Access 20-05-2024)

GYIMAH, Justice, SAALIDONG, et al. The battle to achieve Sustainable Development Goal Two: The role of environmental sustainability and government institutions. *PLOS ONE*. Vol. 18, no. 9. Available in:
<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0291310> (Date of Access 20-05-2024)

- HENSON, Spencer and HUMPHREY, John. *The Impacts of Private Food Safety Standards*. Food and Agriculture Organization of the United Nations and World Health Organization [online]. pp. 1–51, 2009. Available in: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/dea28344-59cb-47d2-9860-1279df73a0fc/content> (Date of Access 20-05-2024)
- HOLLE, Martin. *Climate Change and the Right to Food and Water*, 2021. Available in: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-319-71063-1_137-1 (Date of Access 14-05-2024)
- HUCK, Winfried. Goal 2 End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture. In: *Sustainable Development Goals*, 2023. Available in: DOI 10.5040/9781509934058.0008 (Date of Access 16-05-2024)
- INTERNATIONAL STANDARDS ORGANISATION- *ISO 14000 family — Environmental management*. International Standards Organisation, 2015. Available in: <https://www.iso.org/standards/popular/iso-14000-family> (Date of Access 18-05-2024).
- IPBES. *Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating.'* IPBES secretariat 2019. Available in: <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment> (Date of Access 20-05-2024).
- IRELAND, *Government of, Executive Summary on Food Vision 2030*, 2023. Available in: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://faolex.fao.org/docs/pdf/ire205013.pdf> (Date of Access 10-06-2024)
- LEE, H. ET ALLEE. Hoesung et al. *IPCC Sixth Assessment Report - Synthesis Report*, 2022. Available in: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle> (Date of Access 21-05-2024)
- LILE, Ramona, OCNEAN, Monica et.al. *Challenges for Zero Hunger (SDG 2): Links with Other SDGs*. 2024. Available in: https://www.researchgate.net/publication/376678718_Challenges_for_Zero_Hunger_SDG_2_Links_with_Other_SDGs#:~:text=SDG%202%3A%20Zero%20Hunger%20encounters,agricultural%20practices%20while%20reducing%20disparities (Date of Access 20-05-2024)

- LIU, Cheng and MOY, Gerald G. Climate Change and Food Safety. In: *Food Safety Management: a Practical Guide for the Food Industry*, Second Edition, pp. 1041–1052, 2023. Available in: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780128200131000449> (Date of Access 20-05-2024)
- LIU, P. Private Standards in International Trade: Issues and Opportunities. Paper presented at the *WTO's Workshop on Environment-related Private Standards*. No. July, pp. 1–22, 2009. Available in: https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/livestockgov/documents/Trade%20standards%20Liu%20WTO%20wkshp.pdf (Date of Access 21-05-2024)
- MERLI, Roberto, PREZIOSI, Michele and ACAMPORA, Alessia. Sustainability experiences in the wine sector: toward the development of an international indicators system. *Journal of Cleaner Production*. Vol. 172, pp. 3791–3805, 2018. Available in: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652617312994> (Date of Access 22-05-2024)
- ONE EARTH. *Below 1.5°C: a breakthrough roadmap to solve the climate crisis*, 2020. Available in: <https://www.oneearth.org/below-1-5-c-a-breakthrough-roadmap-to-solve-the-climate-crisis/> (Date of Access 20-05-2024).
- PARLIAMENT, European. *Green Deal: key to a climate-neutral and sustainable EU* News | European Parliament. pp. 1–9, 2023. Available in: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20200618STO81513/green-deal-key-to-a-climate-neutral-and-sustainable-eu> (Date of Access 18-05-2024).
- Regulation 178/2002 - EN - EUR-Lex. Available in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32002R0178> (Date of Access 18-05-2024).
- SIEBRECHT, Norman. Sustainable Agriculture and Its Implementation Gap—Overcoming Obstacles to Implementation. *Sustainability*, 2022. Available in: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/9/3853> (Date of Access 18-05-2024).
- SPORCHIA, Fabio et al. Zero hunger: future challenges and the way forward towards the achievement of sustainable development goal 2. *Sustainable Earth Reviews*, 2024 7:1. Vol. 7, no. 1, pp. 1–6, 2024. Available in:

<https://sustainableearthreviews.biomedcentral.com/articles/10.1186/s42055-024-00078-7> (Date of Access 20-05-2024)

Synergy Solutions for a World in Crisis: Tackling Climate and SDG Action Together, 2023. Available in: <https://www.unlibrary.org/content/books/9789213585238> (Date of Access 21-05-2024)

THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Special Report on Climate Change and Land. Chapter 5: Food Security*, 2019. Available in: <https://www.ipcc.ch/srccl/chapter/chapter-5/> (Date of Access 18-05-2024).

The landscape of trade policy in food and agriculture. 2022. Available in: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/0c7cb6df-c416-4397-b999-bf7bca819b17/content/state-of-agricultural-commodity-markets/2022/geography-trade-policies-agriculture.html> (Date of Access 18-05-2024).

UN. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development | Department of Economic and Social Affairs. *United Nations General Assembly* 2015. Available in: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (Date of Access 18-05-2024).

UNDESA. Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration. *Division for Social Policy and Development United Nations Department of Economic and Social Affairs*, 2009. Available in: <https://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2009/Ghana/inclusive-society.pdf>

UNION, European. REGULATION (EU) No 1169/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2011 on. *Official Journal of the European Union*. Available in: <https://www.jbe-platform.com/content/journals/10.1075/ttwia.27.04ker> (Date of Access 18-05-2024)

UNITED NATIONS. COP26: Together for our planet. *UN Climate Change Global Innovation Hub* 2021. Available in: <https://www.un.org/en/climatechange/cop26> (Date of Access 18-05-2024).

UNITED NATIONS. Climate Action Can Help Fight Hunger, Avoid Conflicts, Official Tells Security Council, Urging Greater Investment in Adaptation, Resilience, Clean Energy. *United Nation Press* 2024. Available in: <https://press.un.org/en/2024/sc15589.doc.htm> (Date of Access 18-05-2024)

UNITED NATIONS. SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *Climate Action - United Nations Sustainable Development*. United Nations, 2021. Available in: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-action/> (Date of Access 18-05-2024).

UNITED NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION. Food Security and Agriculture. *Global Land Outlook*. pp. 124–159, 2017. Available in: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0140673618317884> (Date of Access 15-5-2024)

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *UN Climate Change Conference - United Arab Emirates*. 12 January 2024. Available in: <https://unfccc.int/cop28> (Date of Access 19-05-2024).

VALERO, Andres Eduardo. *Embedding Sustainability Into the Wine Sector Through the Application of Life Cycle Management Tools*. Open Access Theses. p. 1605, 2018. Available in: <https://search.proquest.com/openview/aab1bd12b5eb7813c4160281a6a7fc4c/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750> (Date of Access 18-05-2024)

WAKWEYA, Rusha Begna. Challenges and prospects of adopting climate-smart agricultural practices and technologies: Implications for food security. *Journal of Agriculture and Food Research* 14, 2023. Available in: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666154323002053> (Date of Access 20-05-2024)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de octubre de 2024

**TRANSPARENCIA Y DATOS DE ALTO VALOR AMBIENTAL AL
SERVICIO DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**

TRANSPARENCY AND HIGH-VALUE DATASETS
ENVIRONMENTAL AT THE SERVICE OF ENVIRONMENTAL
PROTECTION

Autor: Josep Ochoa Monzó, Profesor Titular de Derecho Administrativo (Universidad de Alicante). Director de la Cátedra de Buen Gobierno y Transparencia (Generalitat Valenciana-Universidad de Alicante)

Fecha de recepción: 17/06/2024

Fecha de aceptación: 30/08/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00383>

Resumen:

La regulación de la transparencia administrativa, ya con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, las normas autonómicas o la legislación sectorial como la ley 27006, 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, imponen obligaciones de publicidad activa en materia ambiental. Esta información también se encuentra en registros públicos, o archivos administrativos y es generada en la elaboración de planes, estudios, informes, autorizaciones administrativas con un efecto significativo sobre el medio ambiente. Pero también en la publicidad activa derivada de la contratación del sector público, en la información no financiera de las empresas, todo lo cual supone a su vez un cúmulo ingente de datos que tienen (o pueden) tener un

valor intrínseco, pero que son también un instrumento para una mejor protección del medio ambiente. Este trabajo solo aspira a identificar algunas de esas fuentes de obtención de información, en relación con el acceso a la información ambiental, destacando que la misma viene formada por el conjunto de documentos o contenidos, cualquier que sea su formato o apoyo, que estén en poder de cualquiera de los sujetos a los que esas obligaciones de transparencia se aplican, y haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones. Información de la que se obtiene o generan datos de alto valor ambiental, todo lo cual tiene una clara vocación de protección del medio ambiente.

Abstract:

The regulation of administrative transparency, already with Law 19/2013, of December 9, on transparency, access to public information and good governance, regional regulations or sectoral legislation such as law 27006, of July 18, by which regulates the rights of access to information, public participation and access to justice in environmental matters, imposes obligations of active publicity in environmental matters. This information is also found in public records or administrative files and is generated in the preparation of plans, studies, reports, administrative authorizations with a significant effect on the environment. But also in the active advertising derived from public sector contracting, in the non-financial information of companies, all of which in turn represents a huge accumulation of data that has (or can) have intrinsic value, but that is also an instrument for better environmental protection. This work only aims to identify some of these sources of obtaining information, in relation to access to environmental information, highlighting that it is made up of the set of documents or contents, whatever their format or support, that are in power of any of the subjects to whom these transparency obligations apply, whether it has been developed or acquired in the exercise of their functions. Information from which data of high environmental value is obtained or generated, all of which has a clear vocation to protect the environment.

Palabras clave: Transparencia. Medio ambiente. Información ambiental. Datos.

Keys words: Transparency. Environment. Environmental information. Data.

Índice:

1. Ideas básicas
2. La transparencia administrativa. Breviario de un status quo bien conocido
 - 2.1. El estado actual de la regulación
 - 2.2. La transparencia como derecho de acceso a la información pública no es un derecho fundamental como tampoco lo es el derecho de acceso a la información ambiental
3. La información y obligación de publicidad activa en materia ambiental: referentes normativos de una regulación profusa que parte de la Ley 27/2006, de 18 de julio
4. La dispersa normativa sectorial que impone obligaciones de información ambiental y de publicidad activa. Un abigarrado panorama legislativo
5. La información de contenido ambiental en los contratos del sector público
6. Otros referentes
 - 6.1. Prevención y control integrado de la contaminación
 - 6.2. Cambio climático y transición energética
 - 6.3. Residuos y suelos contaminados
 - 6.4. Envases y residuos de envases. La responsabilidad ampliada del productor
 - 6.5. Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas y Evaluación Ambiental de Proyectos. La prevención y el control integrados de la contaminación
 - 6.6. La información no financiera de las empresas
7. Los datos ambientales
8. Conclusiones
9. Bibliografía

Index:

1. Basic ideas
2. Administrative transparency. Breviary of a well-known status quo
 - 2.1. The current state of regulation
 - 2.2. Transparency as the right of access to public information is not a fundamental right, nor is the right of access to environmental information

3. Information and obligation of active publicity in environmental matters: normative references of profuse regulation
4. The dispersed sectoral regulations that impose environmental information and active advertising obligations. A motley legislative landscape
5. Information on environmental content in public sector contracts
6. Other references
 - 6.1. Integrated pollution prevention and control
 - 6.2. Climate change and energy transition
 - 6.3. Waste and contaminated soils
 - 6.4. Containers and container residues. Extended producer responsibility
 - 6.5. Strategic Environmental Assessment of Plans and Programs and Environmental Assessment of Projects
 - 6.6. Non-financial information of companies
7. Environmental data
8. Conclusions
9. Bibliography

1. IDEAS BÁSICAS

La necesitada (y exigible) protección ambiental que deriva del art. 45 CE ha llevado al amplio (y conocido) desarrollo legislativo según el reparto de competencias del bloque de constitucionalidad que arranca con el art. 149.1.23 CE y otros títulos conexos que de manera transversal tienen incidencia en lo ambiental (aguas, dominio público marítimo-terrestre, urbanismo y ordenación del territorio, etc.)¹. El medio ambiente, y el derecho a un medio ambiente adecuado, pues, se inserta en un complejísimo haz de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que desde las últimas reformas estatutarias del año 2006 ha visto la reformulación o redefinición de algunos derechos de corte ambiental que no alteran en esencia el esquema de partida, si bien ha generado un *corpus* regulador con derechos nominados en materia ambiental. Ahí se insertan regulaciones algunas técnicamente bien acabadas, como el Estatuto de Cataluña², no afectado por la STC 31/2010, de 23 de junio

¹ Vid. para esa evolución normativa el referente imprescindible del Observatorio de Políticas Ambientales disponible en la revista [Actualidad Jurídica Ambiental](#).

² Hay una referencia directa al tema que nos ocupa en el art. 46.5 del Estatuto de Cataluña, según el cual “los poderes públicos deben facilitar a los ciudadanos la información medioambiental y deben fomentar la educación en los valores de la preservación y de la mejora del medio ambiente como patrimonio común”. La correcta técnica legislativa a la que me refiero es la del art. 144 en donde hay una exposición completa del título competencial

en este punto. En todo caso se trata de derechos que, como señala la doctrina, hay que ver como mandatos de actuación vinculantes para las Administraciones Públicas que deben comportarse y actuar, en su caso, con arreglo a las exigencias estatutarias³, y las derivaciones del resto del Ordenamiento Jurídico. Podemos decir sin exagerar que la política de protección ambiental lo tiñe hoy todo, como ejemplo de lo cual cabe mencionar el artículo 5 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que establece que ninguna de las medidas de ejecución de las reformas e inversiones incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia causará un perjuicio significativo (DNSH) y no serán viable si no se adapta a los seis objetivos medioambientales definidos en el Reglamento (UE) n.º 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 y que son: la mitigación del cambio climático; la adaptación al cambio climático; el uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos; la transición hacia una economía circular; la prevención y control de la contaminación y la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas.

Es innegable que una adecuada protección del medio ambiente como derecho constitucional se vertebra en base a diversas herramientas, dejando de lado la tutela jurisdiccional como control de la actuación (o inactividad) administrativa. Una de ellas, sin duda, es disponer de información adecuada en esta materia y garantizar un derecho de acceso a la misma para la ciudadanía, es decir, hacer buena la transparencia en el ejercicio de las competencias o responsabilidades ambientales, como en toda la actividad administrativa. La protección del medio ambiente pasa, entre otras, por cumplir correctamente con el deber de potenciar la información de contenido ambiental, vista como obligación de publicidad activa de determinados sujetos públicos, a la para que garantizar el acceso a la misma, lo que precisa de herramientas adecuadas. Como señala la mejor doctrina, el derecho de acceso a la información ambiental, en sus dos vertientes (derecho a buscar y obtener información en poder de las autoridades públicas y derecho a recibir información relevante de las citadas autoridades), es

medio ambiente en relación con las competencias de la Generalitat de Cataluña en cuanto “competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección”.

³ Sobre el alcance de estos, MESTRE DELGADO, Juan Francisco, “Los Derechos de los valencianos reconocidos en el estatuto”, en AAVV, *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, BAÑO LEÓN, José María, (Dir.). SÁNCHEZ FERRIS, Remedios, “Los derechos de los valencianos y valencianas en el Estatuto de Autonomía”, en *Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques*, núm. 6, 2022 pp. 28 y 29. Y, evidentemente, la interpretación, entre otras de la STC 247/2007, de 12 de diciembre (F J 15).

indispensable para que la ciudadanía pueda disfrutar del derecho a un medio ambiente adecuado recogido en el artículo 45 de la Constitución Española.⁴ En suma, hacer bueno en este ámbito el principio de transparencia administrativa consagrado a nivel estatal y general por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) y más tarde en el art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En efecto, se ha dicho que la transparencia es un factor esencial de la democracia, el acceso a la información pública es un pilar del buen gobierno y de la gobernanza al promover la transparencia, fomentar la participación pública y propiciar el control democrático de las autoridades públicas actuando como acicate contra la corrupción y las malas prácticas, máxime cuando su relevancia general se acrecienta en materia de medio ambiente en cuanto instrumento crucial para materializar la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible⁵. *Mutatis mutandi* esas derivaciones cabe extraerlas para la administración ambiental con la advertencia de que, desde la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, siendo que la LTAIBG es de aplicación en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, en cuanto al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización. Pero el objeto de este trabajo no es el análisis del derecho de acceso a la información ambiental, bien conocido en la doctrina incluida la afectación aplicativa de la supletoriedad de LTAIBG, sobre todo tras la interpretación jurisprudencial⁶.

⁴ CASADO CASADO, Lucía, “[Avance en las garantías del acceso a la información ambiental: la reclamación ante los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública ya es una realidad](#)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 3 de junio de 2024. .

⁵ RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio, “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, nº 1, 2018, pag. 3.

⁶ Sin ánimo exhaustivo, ALONSO GARCÍA, María Consuelo, “Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica”, en MARTÍN DELGADO, Isaac (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, 2019, pp. 251-299. BLANES CLIMENT, Miguel Ángel, “La incidencia de la nueva Ley de Transparencia en Materia Ambiental”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 28, 2014, pp. 115-150. CASADO CASADO, Lucía, “El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 53, 2019, pp. 90-157 y “Avances...”, cit., pp. 16 y ss. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, CASADO CASADO, Lucía y PIGRAU SOLÉ, Antoni, (Dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a la información ambiental*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2009. GUICHOT REINA, Emilio, “El acceso a

En todo caso haremos en este artículo un (breve) repaso de cómo ese acervo protector *ad hoc* para el caso del medio ambiente se cifra en la importancia de priorizar tres instrumentos. El primero de ellos, disponer de información ambiental y cumplir con el deber de publicidad activa de manera efectiva como exige el ordenamiento español. El segundo, garantizar de manera eficaz y real el derecho de acceso a esa información, que forma junto con lo anterior los dos haces esenciales en materia de transparencia administrativa, con derivaciones a lo ambiental con sustantividad propia, y al necesario derecho de participación. Desde aquí se hará un repaso a algunas normas ambientales, o conexas, que imponen un deber de publicidad activa, mencionando la contenida en registros administrativos, algunos no natos en ocasiones como el de suelos contaminados en algunas Comunidades Autónomas.

Nuestro análisis va unido a los ámbitos anteriores partiendo de las consideraciones básicas sobre lo que es la transparencia administrativa en general, para ver cómo se vehicula esa publicidad activa en materia ambiental en algunos sectores nominados expresamente que exigen disponer de información o datos en materia ambiental, ya de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, u otros Entes territoriales, del sector público⁷. No en vano se ha dicho que los principios de transparencia en la actividad administrativa y de democracia en los procesos de adopción de las decisiones públicas son elementos indispensables para la protección del medio

la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 33, 2016, pp. 125-162. ITUREN I OLIVER, Albert. “El derecho a la información ambiental. Notas y reflexiones”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 8, 2005, pp- 101-121. RAZQUÍN LIZÁRRAGA, José Antonio y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. *Información, participación y Justicia en materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Navarra: Thomson, Aranzadi. 2007. SALAZAR ORTUÑO, Eduardo, “Transparencia y acceso a la información ambiental”, en VALERO TORRIJOS, Julián y FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014. VARGA PASTOR, Aitana de la, “Estudio de la publicidad activa de la información pública: Especial referencia a la información ambiental y a la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 6, núm. 1, 2015, pp. 1-52. Igualmente, el monográfico de la *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, núm. 1, 2018. PIGRAU SOLÉ, Antoni (Dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008.

⁷ El acceso a la información local sería ingente, pero hay datos ambientales, evidentemente. A título de ejemplo, se puede ver el buscado o [enlace de la Comunitat Valenciana de gobiernos locales abiertos](#).

ambiente, dentro del binomio poder público-conjunto de la sociedad⁸, lo que es incuestionable. Ahora bien, la actividad pública y la información que se genera ex. art. 3 LTAIBG en la función o la prestación del servicio público, o por otras vías, es información que, en materia ambiental también, supone disponer de una serie de datos, calificados de alto valor por la legislación aplicable como veremos, lo que nos lleva al tercer aspecto del trabajo a la hora de ver los que existen en materia ambiental, como se generan y de si se cumplen las exigencias de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público en sus múltiples reformas. Sobre todo en cuanto a los datos a que se refiere el art. 3 ter LTAIBG, al llamado conjunto de datos de alto valor entre los que se encuentran los ambientales⁹. Obviamente el punto de partida en todo caso deben ser las obligaciones específicas en materia de difusión de información ambiental a que se refiere el artículo 6 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en relación con el artículo 7 a 9 de la misma norma, en conexión con los artículos 17 y 18. Lo que en conjunto permite obtener una idea de la magnitud de la información ambiental o contenido relacionado con el medio ambiente a priori existente, y accesible, lo que abarca también a los “datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente” (art. 7. 5 Ley 27/2006).

2. LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA. BREVIARIO DE UN *STATUS QUO* BIEN CONOCIDO

2.1. El estado actual de la regulación

La Constitución Española no menciona ni una sola vez la palabra transparencia, y resulta paradójico que en casi la totalidad de los sistemas constitucionales contemporáneos tampoco haya una mención expresa ni a un principio ni a un derecho constitucional a la transparencia¹⁰. En cambio, sí hay una relación

⁸ ALONSO GARCÍA, María Consuelo, “Transparencia y acceso..”, cit., pag. 251.

⁹ [Conjunto de datos de alto valor entre los que se encuentran los ambientales.](#)

Según la información citada hay 7.921 conjuntos de datos en la categoría medio ambiente (acceso 4 de junio de 2024).

¹⁰ VILLAVERDE FERNÁNDEZ, Ignacio, “El marco constitucional de la transparencia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 116, 2019, pag. 169. Téngase en cuenta que en el BOE de 23 de octubre de 2023 se publica, por fin, el Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, que entra en vigor el 1 de enero de 2024. Consagra un derecho de acceso (art. 2.1) que se puede limitar, como dice exactamente la Ley 27/2006, si afecta al medio ambiente, es decir, si su divulgación perjudicase o pudiese perjudicarlo, a menos que

directa entre el art. 20. 1 d) y el art. 105 b) CE que dijo que la ley regularía el “derecho de acceso a archivos y registros administrativos”, previsión bajo la cual se desarrollaría más tarde el derecho de acceso a la información pública reconocido con un alcance general por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El silencio de la Constitución se extiende también a todos los Estatutos de Autonomía que se sucedieron desde el 2006 en que se aprobó el primero de ellos: el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Será solo con la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias cuándo sí recoge en el art. 37.3 como principios rectores de los poderes públicos canarios expresamente “la transparencia de su actividad y el buen gobierno en la gestión pública”.

Ante ello, en cambio es en el art. 105 b) CE desde donde el legislador deriva el derecho de acceso a la información pública y no en el art. 20.1 d), que es donde se debiera situar según la mejor (y casi unánime) opinión doctrinal, lo que se tuvo ocasión de plantear durante la tramitación de la Ley 19/2013, también en cuanto a su consideración como derecho fundamental¹¹.

La opción del legislador y del Gobierno desde el inicio en el Anteproyecto de la LTAIBG fue clara, pues, al descartar de raíz que el derecho de acceso pudiera catalogarse como fundamental, evitando también con ello, al tiempo, la tramitación de la ley como orgánica. Pero la clave de bóveda sobre la que pivotaba el debate jurídico era, y sigue siendo ahora en la doctrina, el posible anclaje constitucional en el que sustentar dicha naturaleza jurídica de la

algún interés mencionado en el art. 3.1, a menos que un interés público superior) justifique su divulgación. Con todo, según el art. 3.3 las Partes examinarán la posibilidad de fijar plazos después de los cuales ya no se aplicarán las limitaciones. Lo que se une al art. 42 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales en cuanto a que “todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión”.

¹¹ No entramos en esta cuestión, para lo que me remito, entre otros a ROLLNERT LIERN, Göran, “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 349-368. COTINO HUESO, Lorenzo, “El derecho fundamental de acceso a la información pública, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y Oportunidades”, en VALERO TORRIJOS, Julián y FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, *Régimen jurídico de la transparencia del sector público*, Thomson-Reuters Aranzadi, 2014, pp. 37-71. GUICHOT REINA, Emilio, “Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción”, en VILLORIA MEDIETA, Manuel, GIMENO FELIÓ, José María y TEHEDORR BIELSA, Julio César (Dir.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Atelier, 2016. Y más reciente, SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedios “La transparencia como derecho-deber y sus relaciones con el derecho fundamental a ser informado. De nuevo discrepando”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 51, 2023, pp. 159-186.

transparencia¹². Ya COTINO criticó al aprobarse la Ley de transparencia de 2013 que no se regulara el derecho a la información de acceso a la información como un derecho fundamental, a la par que redoblaba las críticas a las excepciones al mismo derecho de acceso previstas en la norma¹³.

Pues bien, acercarse brevemente a ver cuál sea es la naturaleza jurídica de la transparencia tiene un punto de partida y es que hablar de transparencia (sin entrar en la definición gramatical de la RAE que es razonablemente asumible¹⁴) es hacerlo de un concepto poliédrico en donde se puede diferenciar entre la transparencia en la decisión, en el procedimiento (lo que abarca a procedimientos concretos con sustantividad propia como los de contratación pública), transparencia en el contenido de la norma y transparencia en el ejercicio de la responsabilidad pública¹⁵, lo que es exigible a las de orden ambiental. Sin duda esto va unido al derecho de acceso a la información pública (y a la obligación de publicidad activa que tienen las Administraciones públicas)¹⁶; y a otro núcleo que conforma el llamado “Buen Gobierno” conectado este con valores en los que no entraremos aquí pero que van ligados al principio de buena administración, a la lógica de un Derecho Administrativo garantista y moderno¹⁷. Principio (y derecho) de buena administración que hoy se deriva de la Carta Europea de Derechos Fundamentales en su art. 41¹⁸ y que

¹² MORENO GONZÁLEZ, Gabriel, “El derecho de acceso a la información pública en la ley de transparencia: una aproximación constitucional”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 8, 2015, pp. 93-125.

¹³ COTINO HUESO, Lorenzo, “La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013, pag. 60.

¹⁴ Par la RAE, la transparencia, como cualidad de lo transparente ... “dicho especialmente de una institución o de una entidad, o de sus gestores: que proporciona información suficiente sobre su manera de actuar. Dicho especialmente de una gestión o de un proceso: que se realiza sin que se oculte información sobre la manera en que se hace o se desarrolla y, en particular, sin que haya duda sobre su legalidad o limpieza”.

¹⁵ Una relación de lo hecho por las distintas CCAA, muy actualizada en [Consejo de Transparencia](#).

¹⁶ BLANES CLIMENT, Miguel Ángel, *La transparencia informativa de las administraciones públicas: el derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Thomson-Reuters Aranzadi, 2014.

¹⁷ GIMENO FELIÚ, Emilio “La corrupción en la contratación pública: propuesta para rearmar un modelo desde la perspectiva de la integridad”, en *La corrupción en España*, cit. pag. 284.

¹⁸ Vid. entre la abundante bibliografía, por todos, los trabajos de PONCE SOLÉ, Juli (2023). Para quien, el buen gobierno y la buena administración son nociones distintas de la buena gobernanza, más restringidas y concretas, pues no incluyen a actores privados y se distinguen por la específica función a la que se refieren, aunque en ocasiones, sobre todo buena

acoge entre otros el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana tras la reforma de 2006 en su art. 9, de forma muy parecida¹⁹. Buen gobierno y buen administración que no son términos enteramente coincidentes ya que como señala PONCE SOLÉ,

*“la idea de buen gobierno se refiere al modo cómo un parte del poder ejecutivo el gobierno, desarrolla sus funciones, mientras que la buena administración hace referencia al modo en cómo el poder ejecutivo desarrolla sus tareas administrativas, siendo los conceptos de mala administración (negligente) y corrupción (mala administración dolosa) sus opuestos”*²⁰.

Como asume COTINO,

*“a través de la transparencia puede comprobarse la eficacia y eficiencia y sometimiento a la legalidad de la Administración. De este modo, la transparencia pública es un instrumento garantía de la eficacia, eficiencia, objetividad, legalidad y de buena administración”*²¹.

Sea como fuere todo ello es aplicable a la administración cuando ejerce funciones ambientales y a los órganos con competencia en medio ambiente, sujetos a la normativa de transparencia específica, la citada Ley 27/2006 y la general. Para GUICHOT, valorando positivamente la Ley 19/2013, y destacando las expectativas depositadas en la misma, *“una norma de transparencia no depura de la noche al mañana el funcionamiento de las instituciones públicas si no va acompañada de una mejora en la ética pública (de gobernantes y gobernados, pues el Estado suele ser un reflejo de la sociedad) o, al menos de garantías efectivas de su cumplimiento...”*

gobernanza y buen gobierno, se utilicen de forma indistinta, dependiendo del contexto y del idioma.

¹⁹ En otros Estatutos de Autonomía también se ha consagrado. Vid., sin perjuicio de otras citas ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, “El derecho a una buena administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Significado y alcance”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 75, 2009, pp. 289-326.

²⁰ PONCE SOLÉ, Juli, “La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, 2016, pag. 65. Con todo, el tema es conocido y tratado desde hace tiempo en la doctrina, profusamente, por ejemplo, RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, “El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución Española y en la Unión Europea”, en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 40, 2010, pag. 253-264. MEILÁN GIL, José Luis, “La buena administración como institución jurídica”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87, 2013, pp. 13-50. MALARET, Elisenda, “Bon govern, transparència i rendició de comptes. Reforçant i completant la legitimitat democràtica dels poders públics”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55, 2017, pag. 31 y ss.

²¹COTINO HUSO, Lorenzo, “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia...”, cit., pag. 40.

²², en lo que coincide. Y no es discutible tampoco que el derecho a la buena administración en la amplia y creciente interpretación jurisprudencial²³ es aplicable al ejercicio de competencias ambientales, como por ejemplo acoge el artículo 5 e) de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi la cifra en que “los órganos de las administraciones públicas competentes actúen de acuerdo con los principios de una buena Administración, garantizando la transparencia, la eficiencia, la economía y la eficacia con el objetivo de satisfacer el interés general”.

En suma, la Ley 19/2013 dio un salto cualitativo al acoger plenamente ya la transparencia en la actividad administrativa, lo que un poco más tarde se afianza con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas para el propio procedimiento (arts. 13 d), 53. 1 a) y 71.1) y la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre. Momento coetáneo en el que proliferan las leyes autonómicas de transparencia y buen gobierno que, además de reforzar las obligaciones de participación ciudadana y la evaluación de la producción normativa, exigen adecuar el funcionamiento de las administraciones públicas a la administración electrónica, la interoperabilidad y la transparencia, en un cambio que supone un reto para todas las administraciones públicas que era uno a los que se enfrentaba la Administración del siglo XXI. La rápida generalización reguladora de la transparencia en Europa ocurre precisamente, salvo referentes venerables, justamente a principios de este siglo, incluyendo a la misma Unión Europea²⁴, cabiendo referir la reciente ratificación por España del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009 (BOE, núm. 253, de 23 de octubre de 2023).

En resumen, las leyes de transparencia han facilitado la modernización y democratización de las Administraciones públicas a fin de contar con una cultura administrativa avanzada de la que no debe haber retorno o regresión. La transparencia va ligada a la calidad democrática y sirve para medir el comportamiento del sistema administrativo, uniéndolo a la necesaria adaptación de la Administración pública a las exigencias que reclama una sociedad

²² GUICHOT, Emilio, “Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción”, en *La corrupción en España*, cit., pag. 143. Vid. el reciente trabajo “La naturaleza del derecho de acceso a la información pública”, en *Revista Española de Transparencia*, núm. 8, 2023, pp. 17- 49, y la jurisprudencia que se cita, en particular pág. 33 y ss.

²³ Entre otras, SSTS de 19 de noviembre de 2017, 18 de noviembre de 2019, 15 de octubre de 2020 o 4 de noviembre de 2021. De un principio metajurídico la califica la STSJ de la Comunidad Valenciana de 24 de febrero de 2023.

²⁴ Me remito a FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “La transparencia pública: pasado, presente y futuro ...”, cit., pág. 260.

democrática avanzada. La transparencia como principio de la actividad administrativa y el acceso a la información pública (en menor medida las derivaciones del buen gobierno) y la publicidad activa tiene ya así un sólido recorrido desde la entrada en vigor de la ley estatal que ha generado abundante jurisprudencia que se une a los criterios de los distintos consejos de transparencia y buen gobierno, ya sea estatal o el de las distintas comunidades autónomas o las Informes del Defensor del Pueblo o de los correspondientes autonómicos sobre en qué se concreta ese principio de actuación de la actividad administrativa y el derecho de la ciudadanía al acceso a la información que tengan en poder las distintas Administraciones Públicas.

2.2. La transparencia como derecho de acceso a la información pública no es un derecho fundamental como tampoco lo es el derecho de acceso a la información ambiental

Hay consenso en la doctrina en que no puede considerarse el 105 b) CE un derecho fundamental según el tenor del art. 12 de la LTAIBG²⁵, y también en que sí pueden encontrarse vinculaciones de éste con derechos fundamentales, y concretamente, con el de libertad de información (art. 20 CE), con el de participación política (art. 23 CE), y hasta con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE)²⁶. No entramos en esta cuestión, pero sí es preciso referir que la transparencia debe ser vista como una garantía global de toda democracia avanzada²⁷, de una calidad democrática podríamos añadir. La opción del legislador fue asumir el derecho de acceso a la información pública como un derecho subjetivo de configuración legal si bien se ha mantenido que la invocación directa del art. 105 b) no es incompatible con considerar que el mismo forme parte del contenido esencial del art. 20.1 d) lo que va ligado al hecho de atribuir o no funda mentalidad a ese derecho de acceso.

El Tribunal Supremo en diversas ocasiones ha dicho que el derecho de acceso a la información pública aparece configurado en nuestro ordenamiento con una «formulación amplia» tanto en el reconocimiento como en su regulación legal, lo que obliga a interpretar de forma estricta sus limitaciones (entre otras STS de

²⁵ Ya la STS de 30 de marzo de 1999 calificaba que el art. 105 b) remitía a un derecho de configuración legal.

²⁶ MORENO GONZÁLEZ, Gabriel, “El derecho de acceso a la información pública en la ley de transparencia: una aproximación constitucional”, en *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 8, 2015, pág. 99. Una referencia para ver las opiniones más reputadas en MARTÍN DELGADO, Issac, (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, 2019, pág. 111. O GUICHOT REINA, Emilio y BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El derecho de acceso a la información en la Región de Murcia, Consejo de Transparencia de la Región de Murcia*, Murcia, pag. 17.

²⁷ SÁNCHEZ FERRIZ, op. cit., pag. 163, 175),

16 de octubre de 2017). Además, como señala el Informe del CTBG hecho al anteproyecto de ley de información clasificada (2022)²⁸:

“el Tribunal Supremo viene insistiendo en jurisprudencia constante que el derecho de acceso a la información pública goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Lo manifestó con rotundidad en la STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530): «La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley». Posteriormente, en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558), añadió que «la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.» Y en la STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) puntualizó que «el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación de acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones internacionales (...) sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego (...)» En esta misma línea, véanse las SSTS de 31 de mayo (ECLI:ES:TS:2022:2391) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)”.

Es más, parte de la doctrina asume que ni siquiera sería necesario el reconocimiento como derecho fundamental para que alcance toda su potencialidad ese derecho de acceso en el ámbito administrativo²⁹, pero reteniendo la afirmación de que el derecho de acceso a la información pública está en proceso de convertirse en un derecho fundamental por cualquiera de las vías posibles: “por una improbable reforma constitucional, por consagración en

²⁸ [Consejo de Transparencia.](#)

²⁹ SÁNCHEZ FERRI, op. cit., pag. 171.

una ley orgánica, (...), o bien, a través de un pronunciamiento en este sentido del TC³⁰. El punto de inflexión fue como se ha dicho la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que claramente aspira a “*reforzar la transparencia de la actividad pública y regular y garantizar el derecho de acceso a la información*”, centrada en otra manera de entender la gestión de los asuntos públicos, partiendo de un concepto unívoco que se manifiesta en diversas formas, como la transparencia activa, publicidad y el derecho de acceso a los ciudadanos, información pública o transparencia pasiva.³¹

En materia ambiental hay que sumir exactamente lo mismo. En un debate que se inició incluso antes, y en el que a la postre lo trascendental no es tanto la calificación del derecho a la transparencia como fundamental o no, o si está ínsito (o puede estarlo) en el contenido esencial del art. 20.1 d) CE sino la habilitación de medios o instrumentos rápidos, ágiles y eficaces para ejercer de forma efectiva el derecho de acceso a la información ambiental, o no, que suele ser adjetivo, caso del derecho de participación, con lo que con acierto se ha llamado participación informada³² lo que es evidente en materia ambiental sin una especial argumentación. No hay duda de que nuestro sistema constitucional no alberga ni un principio ni un derecho constitucional, fundamental o no a la transparencia que también se ha dicho se puede ver como un instituto jurídico que adopta la forma de valor constitucional latente en el principio constitucional de publicidad que prohíbe con carácter general el secreto estatal³³. En todo caso, en lo que coincidimos, la caracterización del derecho de acceso como un derecho fundamental (ya en general o en materia ambiental) ha sido y continúa siendo una reivindicación de los activistas defensores del acceso a la información y uno de sus principales argumentos es que, pese a que el legislador no puede crear nuevos derechos fundamentales, sí los puede “reconocer”³⁴.

³⁰ VELASCO RICO, Clara Isabel, Hacia una reforma de la Ley estatal de transparencia: retos y propuestas de mejora”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, nº 2, 2019, pág. 53.

³¹ RAZQUÍN (2015: 29).

³² FERNÁNDEZ RAMOS, “La transparencia...”, cit., pag. 224

³³ VILLAVERDE MENÉNDEZ, “El marco...”, cit., pag. 170. Expresivo del interesante debate sobre la naturaleza jurídica de la transparencia es la denominación del III Apartado del trabajo de SÁNCHEZ FERRI, Remedios, “Un caso de construcción jurídica relativamente reciente: el instituto de la transparencia: ¿ha de considerarse un derecho, un deber o una técnica con la que facilitar la efectividad de derechos reconocidos en la constitución? Precisamente es sobre la noción de “instituto jurídico” sobre la que pivota el trabajo que también seguimos de Villaverde.

³⁴ VELASCO RICO, “Hacia una reforma...”, cit. pag. 52.

3. LA INFORMACIÓN Y OBLIGACIÓN DE PUBLICIDAD ACTIVA EN MATERIA AMBIENTAL: REFERENTES NORMATIVOS DE UNA REGULACIÓN PROFUSA QUE PARTE DE LA LEY 27/2006, DE 18 DE JULIO

El régimen expuesto se completa con el art. 5.2 de la LTAIBG en materia de publicidad activa (en general) que dispone que “las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”, lo que es el caso en materia ambiental. Con esa formulación se derivan ya una serie de requisitos para esa publicidad, que lo sea de manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Así como que se establezcan los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización. Debiendo ser una información comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

Es evidente que la ley estatal de 2013 no recoge una obligación de publicidad activa en materia ambiental de manera directa como sí hacen las leyes autonómicas. Pero no hay duda de que dicha obligación existe conectada en la norma básica en el art. 6.1 LTAIBG referido a que los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del título de publicidad activa “publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como a su estructura organizativa” lo que engloba a la Administración ambiental o la que tenga funciones secantes con títulos ambientales (agua, costas, patrimonio cultural, urbanismo, turismo, etc.). Lo que se incrementa con la obligación del art. 6.2 LTAIBG de “publicar los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución”, a la par que se deben publicar “los resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente”. Dicho de otra manera, se extiende implícitamente a la información de relevancia jurídica ambiental, por derivación del art. 7 LTAIBG y el artículo 8 de la misma norma. Pero si la legislación estatal de transparencia no contiene una obligación directa de publicidad activa en materia ambiental, sí la hay en las leyes de transparencia autonómicas que, por regla general la conectan con la información relativa a ordenación del territorio, urbanismo, con buen criterio a poco que se esté al art. 1, 3 y sobre todo 5 c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre,

por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, según el cual todos los ciudadanos tiene derecho a “acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”. Siendo clave el derecho de acceder nominadamente a la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Las leyes autonómicas de transparencia que llegan una vez que la Ley 27/2006, de 18 de julio ya haya determinado el marco de la necesaria información ambiental que se debe difundir, y a la que hay un derecho de acceso, sí recogen expresamente la información ambiental como una de las que deben ser objeto de publicidad activa. Así, en una amplia enumeración, el artículo 24 de la Ley 1/2022, de la Comunitat Valenciana dispone que en “la información medioambiental que tiene que hacerse pública de acuerdo con la normativa vigente se tiene que incluir información sobre calidad de las aguas y del aire, sobre emisiones de gases invernadero y el grado de cumplimiento de los compromisos públicos adquiridos sobre su reducción y sobre la recuperación de las zonas que hayan sufrido incendios forestales o cualquier otro tipo de catástrofe medioambiental, así como las resoluciones de derecho de acceso a la información medioambiental”. Este relato genérico se concreta sobremanera, como se dijo, en las leyes autonómicas que sí tienen en cuenta la información ambiental en su territorio que se debe hacer pública, con remisión a la legislación estatal básica de 2006³⁵. Evidentemente la necesidad de esa

³⁵ El art. 14 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre de Administración Ambiental de Euskadi, a título de ejemplo, dispone que el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco deberá disponer de un sistema de información de acceso público permanentemente accesible que contenga, al menos, datos suficientes sobre:

- a) El estado y calidad de las aguas, el aire, la gea, el suelo, la fauna, la flora, la geodiversidad y biodiversidad, los servicios de los ecosistemas, el paisaje, la Red Natura 2000 y los espacios naturales protegidos del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca, incluidas sus interacciones recíprocas.
 - b) Los planes y programas de gestión ambiental y demás actuaciones públicas de protección ambiental o que hayan afectado o puedan afectar a los elementos y condiciones del medio ambiente.
 - c) Los objetivos y las normas de calidad sobre el medio ambiente.
 - d) Las autorizaciones ambientales integradas y las autorizaciones ambientales únicas emitidas.
 - e) Las declaraciones e informes ambientales emitidos por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre planes, programas y proyectos, así como los informes previstos en el artículo 13 de la presente ley.
 - f) La lista de autoridades públicas ambientales en cuyo poder obre la información ambiental.
2. Las autoridades públicas garantizarán el correcto ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental que obre en su poder o en el de otros sujetos que la posean en su nombre y facilitarán su difusión y puesta a disposición del público de la manera más amplia,

publicidad activa ambiental en las administraciones públicas es una derivación de las obligaciones impuestas por la Ley 27/2006, de 18 de julio en conexión con la Ley 19/2013:

Art. 6. Obligaciones específicas en materia de difusión de información ambiental, con una exigencia clara de potenciar las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Art. 7. Contenido mínimo de la información objeto de difusión.

Art. 8. Informes sobre el estado del medio ambiente, como mínimo anualmente.

Art. 9. Información en situaciones de emergencia, con la conexión inevitable aquí con el Sistema Nacional de Protección Civil³⁶.

Lo que es indudable es que el derecho de acceso a la información a que se refiere el artículo 13 LTAIBG es la ligada al “giro o tráfico administrativo” y también a la originada en actividades complementarias o auxiliares en sentido amplio, por lo que coincide con que hay un nuevo paradigma sectorial del derecho a saber en la medida en que pretende atribuir al público el derecho de acceso más amplio posible a la información ambiental, en razón de su esencial papel en la concienciación o sensibilización de la sociedad en los asuntos ambientales, como factor indispensable para el cabal ejercicio de la participación ciudadana y eficaz instrumento de control de la legalidad y de la responsabilidad de las autoridades públicas (RAZQUÍN, 2018: 7). A ello se une la necesidad de disponer de datos ambientales que son considerados de alto valor como diremos luego.

Con todo el marco de referencia de la Ley 27/2006, de 18 de julio y las derivaciones a la hora de encontrar información pública ambiental son más amplias. Por ejemplo, la que se puede encontrar en el Perfil Ambiental de España (2021) que se publica desde 2004 es un análisis de la situación de la

sistemática y tecnológicamente avanzada garantizando la igualdad de acceso, la accesibilidad universal y la reutilización de los datos públicos”. Obviamente el punto de partida es el artículo 13, y el informe a que se refiere que debe “incluir datos sobre la calidad del medio ambiente...”. Importante elemento de obtención de información y datos será la expresa referencia a la huella ambiental del art. 83 de la misma Ley que con el objetivo de medir y comunicar el comportamiento ambiental de productos u organizaciones en el ciclo de vida.

³⁶ No entramos en la distinción planificación territorial o planificación especial, pero sí destacados que en el mismo SNPC hay exigencias relativas al derecho a la transparencia y a conocer los riesgos y la acción administrativa para actuar frente a ellos, OCHOA MONZÓ, Josep, “El derecho a la información sobre riesgos en emergencias de protección civil”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 18, 2023, pp. 75-105.

salud ambiental, con más de 100 indicadores ambientales divididos en cinco áreas de conocimiento: calidad del aire, el suelo y las aguas; el estado de las costas y el medio marino y terrestre; o la salud de nuestros bosques y ecosistemas protegidos y el conjunto de indicadores que acoge³⁷.

También cabría traer a colación las llamadas cuentas ambientales, o la contabilidad Medioambiental (CMA) que tiene como objetivo la integración de la información medioambiental de manera coherente en el sistema central de Cuentas Nacionales. Comprende un conjunto de cuentas satélite, de transmisión anual, elaboradas a partir de formatos contables aplicables a los diferentes ámbitos sectoriales y territoriales, con fuerte presencia de datos físicos. Muestran las interacciones entre la economía, los hogares y los factores medioambientales. Por su parte, la Cuenta de bienes y servicios ambientales (CBSA) presenta datos sobre las principales variables asociadas a la producción de bienes y servicios cuyo objetivo es la protección del medio ambiente y/o la gestión más eficiente de los recursos naturales, clasificadas por actividades económicas y dominios ambientales³⁸.

De la misma manera, hay datos de relevancia ambiental en las Memorias elaboradas bajo las exigencias de Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad a la que luego nos referiremos un poco más detenidamente. Lo que conecta *grosso modo* con las políticas de responsabilidad social y las memorias que se elaboran, caso de las previsiones de la Ley 18/2018, de 13 de julio de Fomento de la Responsabilidad Social en la Comunitat Valenciana, cuyo art. 16.2 exige que se publiquen en el portal de transparencia. Memoria que según el art. 19 de la citada Ley tiene un eje “ambiental” en el que se debe aportar información sobre “actuaciones referentes al consumo energético, la reducción de emisiones y vertidos, la gestión de residuos, reciclaje, la gestión ambiental y preservación de la biodiversidad, las energías renovables, la contratación pública con criterios ambientales, el consumo responsable y sostenible...”³⁹.

³⁷ [MITECO. Perfil Ambiental de España 2021](#)

³⁸ [INE](#)

³⁹ Lo que tiene sustantividad propia, OCHOA MONZÓ, Josep, “La responsabilidad social empresarial como instrumento de protección ambiental: derivaciones en la Ley 18/2018, de 13 de julio, de Fomento de la Responsabilidad Social de la Comunitat Valenciana”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, n.º. 45, 2020, pp. 123-171. MORA RUIZ, Manuela, “La Responsabilidad Social corporativa de contenido ambiental: marco jurídico y principales instrumentos”, pp. 17-48, en *Economía Circular y Responsabilidad Social*, REVUELTA PÉREZ,

4. LA DISPERSA NORMATIVA SECTORIAL QUE IMPONE OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN AMBIENTAL Y DE PUBLICIDAD ACTIVA. UN ABIGARRADO PANORAMA LEGISLATIVO

La publicidad activa en materia ambiental en donde poder encontrar información o datos ambientales es mucho más compleja que lo antes referido. Hay multitud de normas ambientales, o que conectan con lo ambiental, que exigen disponer de registros administrativos, de disponer de información ambiental, de datos, en suma, entre otros por derivación de los dispuesto en el art. 5.3 c) de la Ley 27/2006 que exige la “creación de registros o listas de la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse dicha información”. Todo ello como se sabe, teniendo en cuenta que no solo es información pública la que es objeto de publicidad activa, ya que el derecho de acceso a la misma no queda restringida a las informaciones o datos que estén sometidos a esas obligaciones de publicidad activa, por derivación del art. 13.1 LTAIBG, ya que no son ámbitos coincidentes pues el derecho de acceso es de alcance más amplio que no se circunscribe a lo que deba ser objeto de publicidad activa⁴⁰.

En el abigarrado panorama de normas de carácter general a partir de las cuales se puede tener información con contenido ambiental, cabe mencionar la que se pueda encontrar en la aplicación del Real Decreto 1110/2020, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2021-2024⁴¹, en

Inmaculada, y OCHOA MONZÓ, Josep, (Dirs.), Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

⁴⁰ Cfr. la abundante doctrina que citan GUICHOT REINA y BARRERO, *El Derecho de acceso...*, cit., pp.17-30. Quienes recuerdan que el derecho de acceso alcanza a “la información contenida en bases de datos o sistemas de información, por lo que la existencia o no de un documento administrativo... es algo accesorio respecto del derecho de acceso”, cit., pag. 32.

⁴¹ Que entre otros debe tener indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS), justamente es en el sector o tema: Medio ambiente y desarrollo sostenible donde nos podemos hacer una idea del volumen de la información o datos ambientales. Allí se menciona, al objeto de su tratamiento estadístico los siguientes: Proyecto Corine Land Cover del Programa Corine (UE). Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España (SIOSE). Espacios Naturales o de Interés. Estadística de Diversidad de Especies Silvestres. Seguimiento del Estado Cuantitativo de las Aguas Subterráneas. Estadísticas sobre las Actividades de Protección Medioambiental. Estadística de las Variables Meteorofenológicas. Estadística de Fenómenos Meteorológicos Adversos. Balance Hídrico. Estadística de Vigilancia del Clima. Índice Meteorológico del Riesgo de Incendio. Estadística de Composición Química de la Atmósfera. Estadística de Calidad del Aire. Inventario de

conexión con la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, o de similares instrumentos autonómicos. Desde ahí sí hay ejemplos, sin ánimo exhaustivo, que hacen bueno el principio de publicidad activa en lo ambiental, pero sin duda también de la propia rendición de cuentas en la que se inserta la normativa de transparencia en donde se encuentra información y datos ambientales⁴²:

El Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes (PRTR-España)⁴³ .

El Registro Nacional de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero, al que se refiere el Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro nacional de derechos de emisión⁴⁴.

El Registro de Aguas, como registro público de los aprovechamientos de aguas, donde se inscriben los derechos al uso privativo de las mismas, adquiridos por sus titulares por concesión administrativa o por una disposición legal que así lo establezca, al que se refiere el artículo 80 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que se

misiones Contaminantes a la Atmósfera. Inventario Nacional de Erosión de Suelos. Inventario Nacional del Estado de Salud de los Bosques. Estadística de Incendios Forestales. Seguimiento del Estado Químico de las Aguas Subterráneas. Seguimiento del Estado de las Aguas Superficiales. Estadística sobre el Suministro y Saneamiento del Agua. Estadísticas sobre Generación de Residuos. Estadísticas sobre Recogida y Tratamiento de Residuos. Indicadores Agroambientales (Balance de Nitrógeno y Fósforo). Todo ello dejando de lado otros sectores o temas directamente relacionados con el vector ambiental, caso del de extracción de productos energéticos y energía en general, transporte y movilidad, etc.

⁴² En aras de la simplifica lectora evitamos poner todos los enlaces a partir de los cuales obtener la información que mencionamos, en la medida en que en ocasiones dentro de la web hay diversas o múltiples entradas que harían farragoso detenernos en todas y cada uno de ellos. Vid. también la enumeración que hace RAZQUÍN, “El acceso...”, cit., pag. 15 y ss. En la misma fuente, a lo que me remito, hay otros ejemplos de información de contenido ambiental en nota 33.

⁴³ Se puede traer a colación los complejos industriales que tienen la obligación de informar son todos aquellos que realizan cualquiera de las actividades industriales descritas en el anexo 1 del RD. 815/2013. Y los titulares de estos centros comunican las emisiones de sustancias contaminantes incluidas en el anexo 2 del RD 508/2007 y las transferencias de residuos que generan anualmente a las Comunidades Autónomas. Se incluyen los datos de las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo y las transferencias de residuos peligrosos y no peligrosos, generadas por las principales actividades y complejos industriales en España durante el año anterior al que se hacen públicos (15 de noviembre de cada año). [MITECO](#).

A la hora de elaborar este trabajo se había cerrado la remisión de los datos de 2023, en una información que es pública y accesible. Otra información en [Portal de la Transparencia. Medio ambiente](#).

(Acceso 15 de junio de 2024)

⁴⁴ [RENADE](#)

establece la obligatoriedad de que cada Organismo de cuenca lleve dicho Registro de Aguas.

La información sobre calidad del aire en base a las distintas redes de vigilancia, de la que se obtienen datos abiertos y reutilizables⁴⁵, con arreglo al art. 8.2 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, o según el artículo 5.1 f) el “inventarios de emisiones”.

El Informe Nacional de calidad de aguas de baño, que se basa en lo dispuesto en la Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño, que se transpuso al derecho interno español mediante el Real Decreto 1341/2007 de 11 de octubre, sobre la gestión de la calidad de las aguas de baño.

El Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad a que se refiere el art. 9 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Y el claro art. 24. Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (el Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad) y en la Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración ecológicas⁴⁶.

La información al público en relación con el control de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, en base al Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas⁴⁷.

⁴⁵ El Ministerio competente unifica dicha información relativa a la evaluación de la calidad del aire en España para cada año y la comunica a Europa en los formatos establecidos por la Decisión 2011/850/UE, relativa al intercambio recíproco de información y la notificación sobre la calidad del aire ambiente a la Comisión Europea.

⁴⁶ Una relación en este sentido puede ser el aer. 20 de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de caza de la Comunidad Valenciana, que crea el Registro de Espacios Cinegéticos, de naturaleza pública para incluir el listado, características y cartografía de los espacios cinegéticos de la Comunidad Valenciana declarados o habilitados para la práctica de las modalidades deportivas de caza, que debe hacer especial referencia a las vías pecuarias y caminos de dominio público que los atraviesen o con los que colinden.

⁴⁷ Esta fue la primera norma que consagró un derecho de acceso a información de carácter ambiental, antes incluso de la Ley de 1995. En efecto, la normativa de prevención de accidentes mayores, que incorporó la Directiva 82/501/CEE de 24 de junio (“Directiva Seveso I”), en su artículo 8 de la Directiva 82/501 CEE el que disponía que: *“los Estados miembros velarán por que las personas que puedan resultar afectadas por un accidente grave derivado de una actividad industrial..., sean informadas de forma adecuada y sin necesidad de que lo soliciten, sobre las medidas de seguridad y sobre el comportamiento que deberán seguir en caso de accidente. Esta información se*

Con todo, la lista es más extensa y se incrementa exponencialmente (incluso dejando de lado la copiosa normativa autonómica y la inabarcable de la administración local), pues son muchas y variadas las normas ambientales, o con conexión con lo ambiental *latu sensu*, que de una forma u otra imponen obligaciones en materia de información, de transparencia, en suma, de publicidad activa, que pueden aportar datos ambientales que estén en poder de las Administraciones Públicas. Destaquemos algunas:

repetirá y actualizará a intervalos apropiados. Esto se plasmó en Anexo VII de la Directiva de 1982 en cuanto al contenido mínimo de dicha información, siendo recogido en el art. 12 del RD 886/1988, de 15 de julio, modificado por RD 952/1990, de 29 de junio que adaptó la Directiva 87/216, CEE, de 19 de marzo, y Directiva 88/610, CEE, de 24 de noviembre. El derecho de información lo era tanto en cuanto al acceso al mismo, a ciertos datos, como al deber de publicidad activa de la administración. Vid. las afirmaciones anteriores en OCHOA MONZO, Josep, *Riesgos mayores y protección civil*, Mac Graw-Hill, 1995, pp. 343-350. Apuntemos también que, a pesar de la relevancia ambiental de esta norma, según la Disposición final primera, el Real Decreto 840/2015 se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública prevista en el artículo 149.1.29.^a de la Constitución, lo que la conecta claramente con el Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC). No podemos entrar en este sector en el que hay datos o información ambiental evidente, sobre todo en cuanto a la elaboración de los Planes de Emergencia o de protección civil. Baste destacar que el SNPC tiene una clara vocación (y puede hacerlo) de actuar frente a riesgos o catástrofes ambientales. No en vano el art. 1.1. de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil no distingue al decir que su objeto es “respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada”. El andamiaje jurídico así configurado comprende un conjunto de servicios públicos que actúan ante determinados presupuestos o episodios en donde la seguridad de las personas y los bienes se puede ver afectada por distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana accidental o intencionada, lo que presupone la existencia de determinados riesgos, como inundaciones, de incendios forestales, terremotos y maremotos, riesgos volcánicos, fenómenos meteorológicos adversos, accidentes en instalaciones o durante procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias peligrosas, el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, los accidentes catastróficos en el marco del transporte de viajeros y los riesgos nucleares, radiológicos y biológicos). Más directo y claro es el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, según el cual “el catálogo de riesgos que deban ser objeto de planificación contiene los que, por su frecuencia, duración, ámbito territorial e impacto en la población y en sus bienes, en los animales, en el medio ambiente o en el patrimonio histórico artístico y cultural, deban ser objeto de planes de protección civil, previa aprobación, en su caso, de la correspondiente Directriz Básica de Planificación”. De la misma manera cabe traer a colación la información que se podría obtener de los registros de planes de protección civil a a que se refiere el art. 15 del RD 524/2023, de 20 de junio. En conexión con el art. 9 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, que creó la Red Nacional de Información sobre Protección Civil, red en la que se integra otra fuente importante de información como son los Mapas de Riesgos de Protección Civil, tanto nacional como el que debe tener cada Plan (art. 7 RD 524/2023, citado).

A) Art. 5.1 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido que impone a las Administraciones públicas competentes informar al público sobre la contaminación acústica y, en particular, sobre los mapas de ruido y los planes de acción en materia de contaminación acústica.

Los datos recogidos en los sistemas de información espacial o geográfica en el marco de la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, que según el art. 1.2 asume que la Infraestructura de Información Geográfica de España está constituida por el conjunto de infraestructuras y servicios interoperables de información geográfica disponible sobre el territorio nacional, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, generada o bajo responsabilidad de las Administraciones públicas. En relación con ello el art. 8 en cuanto a los datos y su reutilización.

En la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en donde encontramos varios ejemplos de relevancia. Así, el art. 16 referido al Catálogo de Montes de Utilidad Pública, que es un registro público de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes declarados de utilidad pública. O el art. 24 ter., introducido por la Ley 10/2006, de 28 de abril, en cuanto al Registros de montes protectores y de montes con otras figuras de especial protección, de creación obligatorio cuando las comunidades autónomas hayan declarado montes protectores y montes con otras figuras de especial protección. Igualmente, el art. 28.1 referido a la información y estadística forestal para la elaboración de la llamada “Información Forestal Española”⁴⁸; siendo que “toda la información recogida en los inventarios, así como el contenido que integra la Información Forestal Española tendrá carácter público, siendo aplicable la normativa de acceso a la información medioambiental”, según el mismo precepto *in fine*.

También se debe mencionar, según el art. 29 Ley de Montes, la Estrategia Forestal Española, y el Plan Forestal Español (2022-2032) previsto en el art. 30. Así como, según el art. 41 Ley de Montes, el Plan Nacional de Actuaciones

⁴⁸ Que incluirá las siguientes materias: a) El Inventario forestal nacional y su correspondiente Mapa forestal de España. b) El Inventario nacional de erosión de suelos. c) El Inventario Español de caza y pesca continental. d) Repoblaciones y otras actividades forestales. e) Relación de montes ordenados. f) Producción forestal y actividades industriales forestales. g) Incendios forestales. h) Seguimiento de la interacción de los montes y el medio ambiente. i) Caracterización del territorio forestal incluido en la Red Natura 2000 o en Espacios Naturales Protegidos y áreas protegidas por convenios internacionales. j) La diversidad biológica de los montes de España. k) Estado de protección y conservación de los principales ecosistemas y especies forestales españoles y efectos del cambio climático en los mismos. l) La percepción social de los montes. m) Servicios Ambientales.

Prioritarias de Restauración Hidrológico-Forestal y Programa de Acción Nacional contra la Desertificación. En fin, información útil tenemos también en el art. 18.1 Ley 3/1995, de 23 de marzo, que obliga a conformar la Red General de Vías Pecuaria, que es pública y accesible⁴⁹.

Igualmente, en la normativa básica de montes cabe mencioanr la previsión del art. 51 en relación con la prevención y lucha contra las plagas forestales, y el Registro de Productos Fitosanitarios a utilizar en los montes y en la introducción y circulación de plantas y productos forestales de importación, y a los aspectos de la sanidad forestal por remisión a la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal, de la que destacamos el Registro Nacional de Productores y Comerciantes de Vegetales a que se refiere el artículo 6 o el Registro Oficial de Productos y Material Fitosanitario, que menciona el art. 24.

El Sistema Central de Registros para la Protección Animal, que crea la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, cuyo objeto es disponer de “un sistema de información único, cuyo objetivo fundamental es servir de apoyo a las diferentes administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias en materia de protección y derechos de los animales” (art. 10.1), y por derivación los distintos registros previstos en la ley (registro de entidades de protección animal, registro de animales de compañía, registro de núcleos zoológicos de animales de compañía, si bien la norma se remitía al desarrollo reglamentario de los registros que forman parte del Sistema, así como las condiciones de acceso a dicha información, desarrollo que no existe.

La previsión del art. 42 del Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios, y el intercambio de información sobre las inscripciones en el Registro Oficial de Productores y Operadores, que es de carácter público, sin perjuicio de la protección de datos de carácter personal. En la misma norma la información que pueda estar en el Plan de Acción Nacional para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios (art. 5) en relación con los datos que refiere el art. 6, entre otros, medidas establecidas en materia de gestión de envases y residuos de productos fitosanitarios, o para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y la información que se derive de los informe anuales a que se refiere el art. 7.

Con la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos

⁴⁹ [MITECO](#) Descargas.

modificados genéticamente, se puede estar a la información y datos a que se refiere su art. 20.

El Registro Integrado Industrial que creara el art. 21.1 de la (venerable) Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, con el objeto de integrar la información sobre la actividad industrial en todo el territorio español que sea necesaria para el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de supervisión y control a las Administraciones Públicas en materia industrial, a la vez que constituir el instrumento de información sobre la actividad industrial en todo el territorio español, como un servicio a las Administraciones Públicas, los ciudadanos y, particularmente, al sector empresarial⁵⁰.

La información o los datos ambientales que deriven *latu sensu* de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas, caso del Sistema de información de explotaciones agrícolas y ganaderas y de la producción agraria (SIEX), que es el conjunto de sistemas informáticos desarrollados por la administración para la correcta gestión y ordenación del sector agrario.

Tampoco podemos obviar, ni olvidar, los datos de investigación o científicos que puedan ser de carácter ambiental a los que se refiere el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, propios de lo que se conoce como ciencia abierta, en relación con la Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, y la Estrategia Nacional de Ciencia Abierta (2023-2027)⁵¹. Estos datos, según el art. 12.5 de la Ley Orgánica 2/2023, se entiende como fuentes primarias necesarias para validar los resultados de las investigaciones, deberán seguir los principios FAIR (datos fáciles de encontrar,

⁵⁰ O, en fin, sin que sea un *numerus clausus*, la previsión del art. 4.3 g) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en cuanto a, dentro de la planificación eléctrica “Los criterios de protección medioambiental que deben condicionar las actividades de suministro de energía eléctrica, con el fin de minimizar el impacto ambiental producido por dichas actividades. O el registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica previsto en el artículo 9.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, en relación con el art. 19 del RD 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica. Registro que tiene “como finalidad el seguimiento de la actividad de autoconsumo de energía eléctrica, desde el punto de vista económico y su impacto en la sostenibilidad económica del sistema eléctrico, al igual que su incidencia en el cumplimiento de los objetivos de energías renovables y en la operación del sistema”. En cierta forma relacionado el registro al que se refiere el art. 7 del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, Registro Administrativo Centralizado de informes de evaluación energética de los edificios en formato electrónico (XML).

⁵¹ [Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades](#).

accesibles, interoperables y reutilizables) y, siempre que sea posible, difundirse en acceso abierto.

5. LA INFORMACIÓN DE CONTENIDO AMBIENTAL EN LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Otro referente, no menor, en cuanto a la posibilidad de obtener información y datos ambientales se puede extraer de las plataformas de contratos del sector público y de los contratos con cláusulas ambientales⁵², en la medida en que esta información se debe publicar según el art. 8.1 LTAIBG o, por citar alguna norma autonómica, el art. 13 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o el art. 20.1 o) de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, al exigir la de los “criterios de adjudicación previstos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento descriptivo, tanto los criterios cuantificables por medio de la mera aplicación de fórmulas como los criterios la cuantificación de los cuales dependa de un juicio de valor”. En la medida en que justamente las cláusulas de responsabilidad social como las llama el Decreto 118/2022, de 5 de agosto, del Consell, por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones, las sitúa precisamente como contrapeso al precio como único criterio de adjudicación del contrato, exigiendo algunas de ellas de gran relevancia ambiental, al prever por regla general que “al conjunto de los criterios de adjudicación de carácter social, de transparencia, éticos y ambientales que se incluyan se le asignará una ponderación entre el 30 % y el 45 % sobre el total del baremo” (art. 10.5)⁵³.

En efecto, se puede encontrar una ingente cantidad de datos de relevancia ambiental (no sabemos la calidad de todos ellos) en las normas que derivan de la contratación pública en su vertiente de compra pública estratégica y verde. Tema este bien conocido que nos excusa de hacer un análisis en profundidad, ligado a la posibilidad de incorporar las llamadas cláusulas ambientales y sociales a la contratación pública que se deriva de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), siempre que quede vinculada al objeto del

⁵² Entre otra información se puede ver también [Junta de Andalucía](#).

⁵³ Es necesario para hacerse una idea de la información ambiental que se puede obtener con esa exigencia de contractual, ver el Anexo I del Decreto 118/2022, de 5 de agosto, según el cual en los criterios de adjudicación de carácter ambiental se seleccionarán entre los siguientes, sin citarlos todos: 1. En materia de consumo, eficiencia y ahorro energético. 2. En materia de productos ecológicos, 3. En materia de emisiones y contaminación en los contratos que conlleven uso de vehículos. 4. En materia de calidad ambiental.

contrato⁵⁴. La doctrina admite, sin discusión, el punto de inflexión que supuso en este sentido la LCSP a la hora de potenciar lo ambiental (y lo social) dentro de la contratación pública, en lo que es una evolución visible que consolida la anterior legislación de contratos, tanto europea como estatal. En lo que interesa, la contratación pública se está convirtiendo en un instrumento de mercado y de apoyo para la consecución de los objetivos de las políticas ambientales mediante la adquisición de bienes o servicios con un impacto medioambiental reducido⁵⁵. Como una herramienta jurídica y económica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de otros fines de interés general o políticas públicas de su competencia⁵⁶, entre ellas las ambientales y la captación de datos ambientales que deben ir ligados, en su caso, al objeto del contrato.

Como ya señalara PERNAS GARCÍA la asociación entre tutela ambiental y contratación pública conforma una de las dimensiones de la promoción de la sostenibilidad, y representa uno de los pilares de la contratación pública estratégica⁵⁷, que hace bueno que la protección ambiental, *grosso modo*, sea considerada cada vez más un fin de interés público creciente al que debe atender la acción administrativa de captación de bienes y servicios con la confluencia del sector privado. Con la convicción de que su inclusión proporciona una

⁵⁴ Es muy abundante la bibliografía, de la que destacamos, GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, “La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública” en *Documentación Administrativa*, Nueva Época, núm. 4, enero-diciembre 2017, pp. 92-113. MORENO MOLINA, José Antonio, *Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de contratos del sector público 9/2017*, Tirant lo Blanch, València, 2018, pag. 75 y ss. DÍEZ SASTRE, Silvia, “Las cláusulas sociales en la contratación pública”, *Anuario de la Facultad de Derecho de Madrid*, núm. 21, 2017, pp. 196-219, antes de la LCSP. El pionero trabajo de GIMENO FELIU, José María, “Los procedimientos y criterios de adjudicación y la posibilidad de valorar aspectos sociales y ambientales”, *Contratación de las Administraciones Públicas: análisis práctico de la nueva normativa sobre contratación pública*. Atelier, Barcelona, 2004. OLLER RUBERT, Marta, “La inclusión de cláusulas ambientales en la contratación pública”, *Revista catalana de dret ambiental*, núm. 1, 2010, pag. 1-34. LAZO VITORIA, Ximena, (Dir.), *Compra pública verde*, Atelier, Barcelona 2018, GALÁN VIROQUE, Roberto, (Dir.), *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 2018, manejo la edición digital. PARDO LÓPEZ, María Magnolia y SÁNCHEZ GARCÍA, Alfonso (Dir.), *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos. Guía práctica profesional*, Thomson- Reuters, Aranzadi, Cizur Menor, Pamplona, 2020.

⁵⁵ PERNAS GARCÍA, Juan José, “Contratación pública verde”, en *Derecho Ambiental para una Economía Verde. Informe Red Ecover*, SANZ LARRIGA, Javier (Coord.), Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra, 2016, pag. 288. Vid. la tercera Guía de 2016 [CIRCABC Green Public Procurement](#). El capítulo 7-4 se dedica íntegramente a productos que utilizan energía.

⁵⁶ Cito literalmente a HERNÁNDEZ ACEVEDO, R., “Los retos ambientales de las nuevas directivas. La contratación pública como herramienta”, pag. 77 y ss. en AAVV, *Nueva contratación pública. Mercado y medio ambiente*, RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín María, (Dir.), Aranzadi, Navarra, 2017.

⁵⁷ PERNAS GARCÍA, Juan, José, *Contratación Pública Estratégica*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, cit. pag. 31.

mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos a través de los que cabe hacer políticas estratégicas, en este caso para la protección del medio ambiente que es compatible con el fin a satisfacer con el propio contrato, lo que se traduce en la necesaria vinculación de aquellas exigencias ambientales con el objeto del contrato, lo que es perfectamente conocido por la doctrina y exigen insistentemente los Tribunales Administrativos de Contratación y la misma jurisprudencia. No en vano, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público apostó, siguiendo las Directivas comunitarias de contratación, de forma clara por exigir lo que se ha venido en llamar cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública, lo que fue una de las principales novedades de esta, formando parte de lo que se conoce como contratación pública estratégica⁵⁸. Es evidente sin una especial argumentación que dentro de éstas de forma natural se enmarca que la compra pública verde o compra pública ecológica, entendida desde ya como “*la inclusión por parte del sector público de consideraciones de carácter medioambiental en la definición y ejecución de los contratos que realice para adquirir los bienes que precisa, construir obras públicas, gestionar sus servicios o realizar cualquier otra prestación que constituya el objeto de aquéllos*”⁵⁹, permite disponer de importante información y datos en materia ambiental.

En suma, si el uso de la contratación pública como instrumento para fomentar diversas políticas públicas no es algo reciente en el derecho interno como señalara GALLEGO CÓRCOLES⁶⁰, sí cabe priorizar que la incorporación de cláusulas ambientales en los contratos del sector público es un medio para obtener fines de interés general o satisfacer determinadas (y variadas) políticas públicas más allá del eficiente uso de fondos públicos, contratación pública⁶¹ y una de estas va ligada a la obtención de datos ambientales, con valor *per se*, pero si descartar la visión tuitiva del medio ambiente, lo que unido a la posibilidad de acceder a la información en materia de contratación pública. Como se sabe,

⁵⁸ Junto a la anterior obra, PERNAS GARCÍA, Juan José (Dir.), *Contratación pública verde*, La Ley, Madrid, 2011. AAVV, *Compra Pública Verde* LAZO VITORIA, Ximena (Redactor), Atelier, Barcelona, 2018. GIMENO FELIÚ, José María, *La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Thomson-Reuters, Aranzadi, 2019.

⁵⁹ Vista como contratación pública ecológica. SANZ RUBIALES, Íñigo, “La protección del medio ambiente en la nueva Ley de contratos: del estado meramente “comprador” al estado “ordenador”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 205, 2018, pp. 49-80.

⁶⁰ GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, “La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública”, cit. pág. 99.

⁶¹ DÍAZ SASTRE, Silvia, “Las cláusulas sociales...”, cit., pág. 199. En pág. 208 y ss. expone la evolución de estas exigencias o de criterios no económicos, en el derecho europeo y español. Vid. el completo monográfico de la *Revista CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* n° 35/2019, dedicado a Contratación Pública Responsable, Empresas de Economía Social e Igualdad.

el artículo 347 LCSP impone la obligación de publicar en formato accesible y reutilizable en la Plataforma de Contratación del Sector Público todas las licitaciones de contratos que se lleven a cabo por el sector público estatal o cualquier otra Administración pública o entidad sujeta a derecho público, sea estatal, autonómica o municipal. Dicha plataforma online facilita el acceso al expediente administrativo donde se encuentran los datos sobre la licitación, siendo accesibles los pliegos, la memoria y cualquier otro documento relevante para la contratación. La accesibilidad de la página web y la sencillez del proceso de consulta facilita la participación de los interesados en la contratación pública⁶², lo que está en relación directa con la obligación de publicidad activa del art. 8.1 LTBG, o de las leyes autonómicas y el posible acceso a datos ambientales.

Destacamos a continuación otras normas sectoriales que tienen una trascendencia propia y que aportan información, datos en materia ambiental.

6. OTROS REFERENTES

6.1. Prevención y control integrado de la contaminación

El Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, en su art. 8.2 exige a las Comunidades Autónomas un inventario de las instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada ubicadas en su territorio, y las autorizaciones ambientales integradas concedidas, que es información pública de acuerdo con lo previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, información cuyo acceso se garantiza expresamente en el art. 24.2 según el cual “el público tiene derecho a acceder a las resoluciones de las autorizaciones ambientales integradas, así como a sus posteriores modificaciones y revisiones, de conformidad con la Ley 27/2006, de 18 de julio” y como publicidad activa expresa la que se menciona en el art. 24.3. Lo que va unido a la obligación de que las comunidades autónomas harán públicas, en sus respectivos boletines oficiales, las resoluciones administrativas mediante las que se hubieran otorgado, modificado sustancialmente o revisado las autorizaciones ambientales integradas, identificando la instalación afectada en el anuncio por el que se hace pública la resolución, y pondrán a disposición del público, entre otros por medios electrónicos, la información a la que se refieren las letras a), b), e) y f), a las que nos remitimos en aras de la brevedad. Pero que afectan a aspectos tan importantes como, el contenido de la resolución,

⁶² MORENO DE MONTES OCA, Benjamín, “El derecho de acceso a la información pública generada en la contratación pública”, en *Revista Española de la Transparencia*, núm. 11, 2020, pp. 135-155.

incluidas una copia de la autorización ambiental integrada; la memoria en la que se recojan los motivos en los que se basa la resolución administrativa, incluyendo los resultados de las consultas celebradas durante el proceso de participación pública y una explicación de cómo se tuvieron en cuenta. O información sobre las medidas adoptadas por el titular tras el cese definitivo de las actividades.

6.2. Cambio climático y transición energética

El principio de no causar un perjuicio significativo al medioambiente ahonda en la importancia del vector ambiental en todas las políticas públicas, que priorizan sin género de dudas los aspectos de orden climático a fin de que los de los poderes públicos controlen que una actividad no cause un perjuicio significativo a la mitigación del cambio climático, que será toda aquella que dé lugar a considerables emisiones de gases de efecto invernadero. Que una actividad no cause un perjuicio significativo al cambio climático, visto como aquella que provoca un aumento de los efectos adversos de las condiciones climáticas actuales y de las previstas en el futuro, sobre sí misma o en las personas, la naturaleza o los activos.

La lucha pues frente al cambio climático, la descarbonización de la economía española y su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades, como se deriva del art. 1 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE) va condicionar todo el conjunto de las normas ambientales. En un marco como es sabido con una fuerte determinación normativa exógena en aras a la conciliación de la política climática -y energética- que emana del contexto internacional, y la acción de la Unión Europea , en la medida en que es básico poner en marcha políticas y prácticas de reducción y adaptación a los cambios que se seguirán manifestando en las próximas décadas, pues estamos ante uno de los retos más importantes para la sociedad y para todos los territorios, lo que exige una transición ecológica justa.

En el art. 18 de la LCCTE se mencionan, lo que debe ser objeto de publicidad activa, los informes periódicos sobre los riesgos del cambio climático. Se unen a todo ello, los informes de progreso sobre el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, elaborados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se someterán periódicamente al Consejo de Ministros para su toma en consideración, debiendo ser objeto de la correspondiente publicidad. La Estrategia de Descarbonización a 2050 (art. 5). Y las previsiones del art. 17 para el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2021-

2030), que especifica claramente que contiene datos abiertos y reutilizables⁶³, y los planes sectoriales de adaptación que serán impulsados y elaborados por los Departamentos ministeriales competentes y que identificarán los principales riesgos derivados del cambio climático sobre el sector, recurso o ámbito correspondiente y definirán medidas de respuesta oportunas para evitarlos o limitarlos (art. 17.6). Junto a ello están los informes a que se refiere el citado art. 18, pues el Ministerio competente en colaboración con otros departamentos ministeriales y con las Comunidades Autónomas, elaborará y publicará informes, con una periodicidad al menos quinquenal, sobre la evolución de los impactos y riesgos derivados del cambio climático y sobre las políticas y medidas destinadas a aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático en España

Por su parte, el art. 40 LCCTE contiene otras exigencias de publicidad activa, mediante informes en su caso, para tener los datos de emisiones del inventario nacional de gases de efecto invernadero, las proyecciones de emisiones y las políticas y medidas implementadas, adoptadas y previstas para cumplir con los objetivos derivados de esta ley, de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima, de su Evaluación Ambiental Estratégica, de la Estrategia de Descarbonización a 2050, así como de cualquier otro objetivo internacional o nacional en materia de reducción de gases de efecto invernadero.

Se comprenderá la cantidad de datos que relacionados con la lucha contra el cambio climático se pueden obtener en base a múltiples vías de acción.

6.3. Residuos y suelos contaminados

Son muchas, y de calado, las referencias ambientales en cuanto a la información o datos que deben estar disponibles en conexión con la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, en materia de transparencia y e información. Así, el art. 10.2 y 3 dispone que en el ámbito de sus respectivas competencias, las autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas,

⁶³ [Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático \(2021-2030\)](#) (Acceso 15 de junio de 2024). Destacamos tan solo que según el mismo plan hay determinados objetivos por ámbito de trabajo que se extienden a los siguientes, en los que una vez más se podrán tener datos ambientales o con conexión con lo ambiental: Clima y escenarios climáticos - Salud humana - Agua y recursos hídricos - Patrimonio natural, biodiversidad y áreas protegidas - Forestal, desertificación, caza y pesca continental - Agricultura, ganadería, pesca y acuicultura y alimentación -Costas y medio marino -Ciudad, urbanismo y edificación - Patrimonio cultural - Energía - Movilidad y transporte -Industria y servicios - Turismo - Sistema financiero y actividad aseguradora - Reducción del riesgo de desastres -Investigación e innovación - Educación y sociedad - Paz, seguridad y cohesión social.

elaborarán y publicarán, como mínimo, con periodicidad anual un informe de coyuntura sobre la situación de la producción y gestión de los residuos, incluyendo datos de recogida y tratamiento desglosados por fracciones y procedencia, y destino de los materiales obtenidos, así como los costes económicos asociados y una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos de prevención y gestión de los residuos. Esta información se pondrá a disposición en formato de dato abierto o reutilizable para el público en general. Además, las autoridades públicas, los interesados y los ciudadanos en general podrán participar en la elaboración de los planes y programas recogidos en los artículos 14 y 15, así como en la evaluación de los efectos de dichos planes y programas en el medio ambiente de conformidad con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Estos planes y programas tendrán carácter público y las autoridades competentes los publicarán de modo accesible en sus páginas web. Con arreglo al citado precepto, los elementos, datos o información en esos planes exigibles a las administraciones territoriales son los del anexo VII, y que se evaluarán y revisarán cada seis años.

Dentro de la misma Ley 7/2022, resalta con entidad propia otro subsistema de información o de datos de relevancia ambiental que es el ligado a la problemática (art. 99.1) de la declaración de suelo contaminado por las Comunidades Autónomas, que debe contener la información contenida en la parte A del anexo XIV. Todo ello junto a una medida de publicidad (y transparencia) privilegiada como es la nota marginal en el Registro de la Propiedad de la declaración de un suelo como contaminado, en relación con el art. 8 del RD 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, vigente en lo que no se oponga a la Ley de residuos y suelos contaminados de 2022.

En lo que interesa, es el Inventario de declaraciones de suelos contaminados y de descontaminaciones voluntarias al que se refiere el art. 103 de la Ley lo más relevante, debiendo afirmar que hay una clara falta de información. De una parte si hay un Registro en algunas Comunidades Autónomas, caso de Castilla y León⁶⁴, Andalucía⁶⁵, País Vasco⁶⁶ o la posibilidad al menos, de acceder a esa información, caso de Madrid⁶⁷, Navarra⁶⁸. Otras como Asturias también han

⁶⁴ [JCYL. Medio Ambiente](#) (Acceso 7 de junio de 2024)

⁶⁵ [Portal REDIAM CICA](#) (Acceso 6 de junio de 2024)

⁶⁶ [Euskadi](#) (Acceso 7 de junio de 2024)

⁶⁷ [Comunidad de Madrid. Medio ambiente](#). Posibilita poner la referencia catastral y, no se ha hecho la comprobación, con probabilidad obtener la información solicitada (acceso 7 de junio de 2024)

⁶⁸ [Navarra. Medio ambiente](#). Permite hacer una solicitud de acceso a la información (acceso 6 de junio de 2024)

iniciado este proceso⁶⁹. En Castilla la Mancha no hay Inventario, ni tampoco en Cataluña, Murcia, Comunidad Valenciana, Galicia o Aragón; si bien si hay procedimientos dirigidos a la solicitud de considerar un suelo como contaminado o que delimitan cómo proceder a esa declaración. Indicativo, quizás, de indolencia del sistema es que la información a la que se accede a día de hoy en la web oficial del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico⁷⁰ aún se dice expresamente que los suelos contaminados “están regulados en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y suelos contaminados y en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, cuando la primera de ellas está derogada expresamente por la Ley 7/2022.

Regulación propia tiene la declaración de un suelo o terreno como contaminado radiológicamente, en modificación a la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, hecha por Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, al añadir el artículo 38 ter, del que se deriva también la necesidad de que el Gobierno apruebe publique una lista de actividades potencialmente contaminantes de suelos o terrenos por razones radiológicas, del que hay un proyecto de Real Decreto que ya ha salido a exposición pública⁷¹.

6.4. Envases y residuos de envases. La responsabilidad ampliada del productor

El art. 47. 2 de la Ley de Residuos es un caso evidente de publicidad activa para el caso de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor, que deberán poner a disposición del público determinada información y consagran un derecho de acceso para “los consumidores finales de los productos afectados por la responsabilidad ampliada del productor a tener una respuesta razonada, en el plazo máximo de dos meses, a consultas realizadas sobre el modo de cumplimiento de las obligaciones de la responsabilidad ampliada del productor del sistema colectivo, incluyendo el acceso a la información sobre las cuantías económicas dedicadas a la gestión de los residuos”. Sin entrar en todas las derivaciones, que la norma que seguimos no responde, cabe preguntarse ¿Qué pasa si no se contesta? ¿Qué garantías hay? ¿Ante quién se presenta y quién resuelve una hipotética reclamación o recurso?.

Sin entrar en este sector singular sí es necesario decir que con arreglo al art. 63 Ley de Residuos “todas las comunicaciones y autorizaciones que deriven de esta ley y sus normas de desarrollo se inscribirán por las comunidades autónomas en sus respectivos registros”. Información que se incorporará al Registro de

⁶⁹ Con un total de doce emplazamientos identificados.

⁷⁰ [MITECO](#) (Acceso 6 de junio de 2024)

⁷¹ [MITECO](#) (Acceso 6 de junio de 2024)

producción y gestión de residuos en un plazo no superior a quince días desde la inscripción en el registro autonómico. A fin de facilitar la interoperabilidad o accesibilidad, el Registro de Producción y Gestión de Residuos será compartido y único en todo el territorio nacional. Todo ello con la información a las CCAA (art. 65), y con el contenido del Anexo XV.

Dejando de lado las exigencias y/o novedades del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases, sobre todo al ponerlo en relación con la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904, y se deroga la Directiva 94/62/CE, en la norma española que tiene derivaciones importantes en la materia que nos ocupa. Así, el art. 4.2 RD 1055/ 2022 dispone que los planes y programas de prevención y gestión de residuos de las comunidades autónomas y, en su caso, de las entidades locales, deberán contener un capítulo específico sobre envases y sobre residuos de envases, lo que se traduce en tener una serie de datos o de información sobre los mismos⁷². Son esenciales también los art. 15 y 16 RD 1055/2022. El primero en cuanto a la obligación de inscripción de los productores de producto o los representantes autorizados a inscribirse en la sección de envases del Registro de Productores de Productos, creado por el Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, lo que se debió hacer en el plazo de tres meses desde la fecha de entrada en vigor del RD 1055/2022; obligación que en ocasiones se extiende a los fabricantes, importadores o adquirientes de estos envases, o las empresas de distribución de los envases de servicio. Lo relevante es que, en el momento de la inscripción, proporcionarán la información establecida en el apartado 1 del anexo IV, que tendrá carácter público⁷³, si bien los datos de carácter personal estarán protegidos por la

⁷² Algunas directamente ligadas con la transparencia a los consumidores y usuarios, caso del art. 13.4 dentro de las obligaciones de marcado e información. Lo que afecta, según el art. 12 RD 1055/2022 a que a más tardar el 1 de enero de 2028, en todos los contenedores de residuos destinados a la recogida de residuos de envases se colocarán, imprimirán o grabarán de forma visible, claramente legible e indeleble las etiquetas que faciliten la recogida separada de cada fracción específica de material de los residuos de envases previstos para ser desechados en contenedores separados.

⁷³ Los productores de productos envasados estarán obligados a facilitar, en el momento de registrarse, y al mantenimiento de su actualización posterior, la siguiente información:

- a) Nombre y dirección del productor o de su representante autorizado, incluyendo el código postal, localidad, calle y número, país, número de teléfono, número de fax, dirección de correo electrónico y persona de contacto. Si se trata de un representante autorizado, también se proporcionarán los datos de contacto del productor al que representa.
- b) Número de identificación fiscal europeo o el número de identificación fiscal nacional.
- c) Código de actividad CNAE.
- d) Categoría de envases puestos en el mercado: domésticos, industriales y/o comerciales, y si son de un solo uso, reutilizables o ambos.

normativa estatal vigente. Pero además, el art. 16 establece obligaciones de información en materia de envases para los productores de producto inscritos en la sección de envases del Registro, que es la contenida en el apartado 2 del anexo IV, correspondiente a los envases que hayan introducido en el mercado en cada año natural, previendo algunos casos (art. 17.2 RD 1055/2022), proporcionarla de forma simplificada. Lo relevante según el art. 16.2 es que con esa información que se debe remitir antes del 31 de marzo el ministerio competente puede “conocer las cantidades de envases puestos en el mercado” (sic) a fin de “controlar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este real decreto, el funcionamiento de la responsabilidad ampliada del productor, y de elaborar la información en materia de gestión de residuos de envases que se debe suministrar a la Comisión Europea...”.

Lo intrigante, podemos decir, es la previsión del art. 16. 4 según el cual “la información suministrada no será pública y solo estará accesible a las autoridades competentes a los efectos de inspección y control”. ¿Cuál es el sentido de esta falta de transparencia? ¿Va en contra de la apertura de datos en medio ambiente o del art. 6.1 de la Ley 27/2006? Por lo pronto no hay duda de que esa información es de carácter ambiental y evidentemente es información en el sentido del art. 13. LTAIBG por cuanto se ha adquiridos en el ejercicio de funciones administrativas, de las más típicas podemos decir como las que menciona el mismo art. 16: las de inspección y control. Es más, el art. 7. 5 de la LTAIBG exige que deban ser objeto de publicidad “los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente”. La información que se debe suministrar es la siguiente: “cantidades en peso por tipo de material de los envases que introduzcan en el mercado, así como el número de unidades, desglosando para cada sistema de responsabilidad ampliada del productor las distintas categorías de envases, diferenciando si son de un solo uso o reutilizables, conforme a las opciones incluidas en el Registro de Productores”. Para ello, deberán considerar todos los elementos del envase: elemento principal, tapas y tapones o cualquier otro elemento de cierre, elementos para la seguridad y uso del producto (asa, aplicador, dosificador, precinto, cápsula), elementos de fijación y protección (anillas, fleje, abrazadera, material de relleno, plástico de burbujas, cordel, ángulo, unión, soporte, casillero), entre otros”. Y es que estas obligaciones son de mayor relevancia ambiental que las que se deriva de apartado 1 del mismo Anexo, en donde solo la tiene la de informar sobre la “categoría de envases

e) Declaración del sistema o sistemas de responsabilidad ampliada del productor con el que cumplen sus obligaciones para cada categoría de envase, adjuntando certificado de participación en los sistemas colectivos o el número de identificación medioambiental en el caso de los sistemas individuales.

f) Declaración de veracidad de la información suministrada.

puestos en el mercado: domésticos, industriales y/o comerciales, y si son de un solo uso, reutilizables o ambos”. La cantidad en peso por tipo de material no es baladí en cuanto a la misma cantidad de residuos de envases.

Por otra parte, son de trascendencia las exigencias de los arts. 49 y 50 del 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases. El primero de ellos exige para los productores de producto, las personas físicas o jurídicas autorizadas para realizar operaciones de recogida con carácter profesional y tratamiento de residuos de envases que envíen antes del 1 de marzo del año posterior respecto al cual se hayan recogido los datos, una memoria resumen de la información contenida en el archivo cronológico del artículo 64 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, por cada una de las instalaciones donde operan desglosando la información por cada operación de tratamiento autorizada. Información que las comunidades autónomas, con la colaboración de las entidades locales, mantendrán actualizada, y debe incluir las infraestructuras disponibles y, en cada una de ellas, la cuantificación y caracterización periódica de los residuos de envases entrantes y salientes, y los destinos concretos de valorización o eliminación de los residuos de envases salientes. A esto se suma como obligación de los entes locales que deben, para el caso de los residuos de envases de su competencia o gestionados en el circuito de residuos de competencia local, remitir anualmente a la comunidad autónoma un informe sobre la gestión de estos residuos. Con todo ello, el Ministerio competente remitirá a la Comisión Europea, de conformidad con la metodología de cálculo establecida en la normativa de la Unión Europea, información respecto a cada año natural sobre la gestión de los residuos de envases a nivel estatal. Los datos se expresarán en peso y se elaborarán a partir de la información de los envases puestos en el mercado remitida anualmente por los productores de conformidad con el artículo 16, corregida con las posibles desviaciones detectadas, y a partir de la información contenida en la memoria resumen de los gestores de residuos autorizados por cada una de las instalaciones donde operan y por cada operación de tratamiento autorizada.

El art. 50 del RD 1055/2022 regula la información activa que se debe dar a los consumidores, usuarios y al público en general y organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible, a cuyo fin las administraciones públicas competentes adoptarán las medidas necesarias para que se reciba información sobre:

- a) *El modelo de gestión de residuos de envases establecido, incluyendo la infraestructura disponible para su recogida, como son los distintos tipos de contenedores, puntos de aportación, puntos limpios, entre otros, su ubicación, frecuencia de recogida y la forma en la que los ciudadanos deben participar en*

la aplicación de dicho modelo de gestión, concretando cómo, dónde y cuándo deben entregar los envases usados y residuos de envases.

b) Los sistemas de responsabilidad ampliada del productor que se han autorizado y el modelo de organización de la gestión de los residuos de envases correspondiente.

c) La contribución al cumplimiento de los objetivos de reducción, reutilización, recogida separada, reciclaje y valorización en su ámbito competencial.

Para lo cual se promoverán campañas de información, sensibilización y formación pública, dirigidas a los productores iniciales de los residuos de envases, pero como ejemplo de esa cantidad de información acumulable en materia ambiental, el art. 50.2 RD dispone que “se elaborarán, redactarán y divulgarán periódicamente memorias, boletines, informes, guías de compras verdes, guías de buenas prácticas, y catálogos de prevención, así como la realización de programas educativos y otros instrumentos adecuados”. De alguna manera la salvaguarda de todo ello, de esas obligaciones de suministro de información ambiental, se garantizan con el régimen sancionador previsto en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Pero dentro de la complejidad del sistema que vertebra la Ley 7/2002 para definir los sistemas individuales y colectivos que se constituyan para cumplir con el régimen de responsabilidad ampliada del productor, sea cual sea la solución o fórmula que se adopte en donde cabe un Convenio con las Administraciones Públicas si estas intervienen en la organización de la gestión de los residuos, tanto los sistemas individuales y colectivos están sujetos a obligaciones de transparencia⁷⁴. En efecto, sin tampoco mucha novedad, el art. 47.1 (titulado transparencia y diálogo) exige que “los sistemas individuales y colectivos deberán poner a disposición del público a través de sus páginas web información actualizada con carácter anual sobre la consecución de los objetivos de gestión de residuos, y en el caso de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor: a) La figura jurídica elegida, indicando su estructura y composición, así como sobre los restantes productores que participen en el sistema, incluida su modalidad de participación en la toma de

⁷⁴ No vemos esta información en la web del primer Sistema Colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor (SCRAP) creado en España con la nueva normativa que lo amplía para todos los envases: domésticos, comerciales e industriales: [Procircular](#). (acceso 11 de junio de 2023), lo que debe ir unido a la novedad del mismo, pues la transparencia en la web es la regla en el caso de los existentes, Ecoembes con un apartado entre otros de “Datos”, y también Ecovidrio, en el mismo sentido, así como información de la financiación, a través de las memorias e informes anuales.

decisiones. b) Las contribuciones financieras abonadas por los productores de productos, así como cualquier otra contribución al sistema indicando su finalidad, y c) El procedimiento de selección de los gestores de residuos”.

Sin perjuicio de las obligaciones de publicidad activa, los consumidores finales de los productos afectados por la responsabilidad ampliada del productor tienen derecho a obtener una respuesta razonada, en el plazo máximo de dos meses, a consultas realizadas sobre el modo de cumplimiento de las obligaciones de la responsabilidad ampliada del productor del sistema colectivo, incluyendo el acceso a la información sobre las cuantías económicas dedicadas a la gestión de los residuos.

Por último, hay que mencionar que el art. 28 del Reglamento Europeo impone comunicar al órgano competente los datos relativos al logro de los objetivos que señala la futura norma europea, cuyos resultados deben hacerse públicos. Y el art. 39 se refiere expresamente al registro de productores, con la información del Anexo IX parte A. De la misma forma se debe comunicar antes del 1 de marzo la parte B del mismo Anexo, si bien el texto que seguimos no los contiene⁷⁵; se dice expresamente que “cuando la información contenida en el registro de productores no sea accesible al público.

Otro ejemplo de norma sectorial en donde abunde la información ambiental es el Decreto Foral 36/2024, de 17 de abril, de Eventos Públicos y Sostenibilidad, relevante en la medida en que tiene por objeto de forma muy incisiva, regular y establecer las medidas ambientales en relación con la prevención en la generación de residuos y de mejora en la gestión de los mismos, y la sostenibilidad ambiental de los eventos públicos que se desarrollen en la Comunidad Foral de Navarra, para ser catalogados como eventos públicos sostenible. La entidad organizadora o promotora del evento deberá elaborar la siguiente información de sostenibilidad ambiental. Cuyo art. 10 exige que la entidad organizadora o promotora del evento deberá elaborar una información de sostenibilidad ambiental que estará a disposición de las administraciones públicas de la Comunidad Foral de Navarra, las cuales la podrán requerir en cualquier momento.

6.5. Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas y Evaluación Ambiental de Proyectos. La prevención y el control integrados de la contaminación

⁷⁵ EURLEX . [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento \(UE\) 2019/1020 y la Directiva \(UE\) 2019/904, y se deroga la Directiva 94/62/CE.](#)

No por mencionarlas en último lugar asumimos que sean de escasa relevancia, antes, al contrario, y sin precisar en extremo, en uno y otro procedimiento la importancia que tiene la oportuna declaración de impacto ambiental que debe ser objeto de publicidad con arreglo al art. 7.2 de la Ley 27/2006. Baste referir que de la conjunción de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y del reciente Real Decreto 445/2023, de 13 de junio, por el que se modifican los anexos I, II y III de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, se deriva que la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, debe integrar los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos. Permitiendo el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables, el establecimiento de las medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente, así como prever el establecimiento de las medidas de vigilancia, seguimiento y sanción necesarias para cumplir con las finalidades exigibles legalmente. Desde ahí, los planes, programas y proyectos sujetos interiorizan documentos y datos de relevancia ambiental incuestionable, son información ambiental sin ambages que debe ser objeto de publicidad activa, respecto de la que hay un derecho de acceso, y que contiene datos ambientales que deben ser objeto de reutilización. Junto a todo ello, hay que tener en cuenta los arts. 5, 8 y 24 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación⁷⁶, en relación con el art. 7.6 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, lo que amplifica las vías para obtener información o datos ambientales relevantes en base a la legislación que seguimos.

6.6. La información no financiera de las empresas

El 4 de marzo de 2023 acabó la consulta pública sobre el anteproyecto de ley que debe trasponer al ordenamiento jurídico español (antes del 6 de julio de

⁷⁶ El art. 8.2 exige que cada Comunidad Autónoma deberá disponer de información sistematizada y actualizada sobre:

- a) El inventario de las instalaciones sujetas a autorización ambiental integrada ubicadas en su territorio, con especificación de las altas y las bajas en él causadas;
- b) Las principales emisiones y los focos generadoras de las mismas;
- c) Las autorizaciones ambientales integradas concedidas, con el contenido mínimo establecido en el anexo IV del Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas;
- d) Los informes de inspección medioambiental de las visitas *in situ* con las conclusiones pertinentes respecto al cumplimiento de las condiciones de la autorización por la instalación, así como en relación a cualquier ulterior actuación necesaria.

2024) las disposiciones introducidas por la Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se modifican el Reglamento (UE) 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas. Esta Directiva sustituye a la Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad. Dicha directiva fue transpuesta por la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad. (UE) 2022/2464 para mejorar la calidad, la comparabilidad y la fiabilidad de la información sobre sostenibilidad publicada por las empresas.

El nuevo texto, en lo que interesa, va a suponer frente a la Directiva anterior, y la regulación interna, un refuerzo en cuanto a la forma (más exhaustiva ahora) de presentar un informe de sostenibilidad, que obligará a más empresas españolas a aplicar las normas europeas de sostenibilidad a la vez que impondrá una verificación limitada de la información sobre sostenibilidad. En efecto, ya con arreglo a la vigente Ley 11/2018, hay todo un marco del que obtener información sobre cuestiones medioambientales, en donde, dejando de lado el marco subjetivo de a qué empresas se exige - lo que cambia la Directiva de 2022 citada que lo amplía- ese estado de información no financiera consolidado deberá incluir información significativa sobre las siguientes cuestiones:

“I. Información sobre cuestiones medioambientales:

Información detallada sobre los efectos actuales y previsibles de las actividades de la empresa en el medio ambiente y en su caso, la salud y la seguridad, los procedimientos de evaluación o certificación ambiental; los recursos dedicados a la prevención de riesgos ambientales; la aplicación del principio de precaución, la cantidad de provisiones y garantías para riesgos ambientales.

– Contaminación: medidas para prevenir, reducir o reparar las emisiones de carbono que afectan gravemente el medio ambiente; teniendo en cuenta cualquier forma de contaminación atmosférica específica de una actividad, incluido el ruido y la contaminación lumínica.

– Economía circular y prevención y gestión de residuos: medidas de prevención, reciclaje, reutilización, otras formas de recuperación y eliminación de desechos; acciones para combatir el desperdicio de alimentos.

- *Uso sostenible de los recursos: el consumo de agua y el suministro de agua de acuerdo con las limitaciones locales; consumo de materias primas y las medidas adoptadas para mejorar la eficiencia de su uso; consumo, directo e indirecto, de energía, medidas tomadas para mejorar la eficiencia energética y el uso de energías renovables.*
- *Cambio climático: los elementos importantes de las emisiones de gases de efecto invernadero generados como resultado de las actividades de la empresa, incluido el uso de los bienes y servicios que produce; las medidas adoptadas para adaptarse a las consecuencias del cambio climático; las metas de reducción establecidas voluntariamente a medio y largo plazo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y los medios implementados para tal fin.*
- *Protección de la biodiversidad: medidas tomadas para preservar o restaurar la biodiversidad; impactos causados por las actividades u operaciones en áreas protegidas.”*

Es este un buen ejemplo descriptivo de cómo chequear con esta información, que es accesible, lo que pueden ser obligaciones legales *strictu sensu*, de la que se derivan datos ambientales, por ejemplo, sobre cumplimiento de la legislación de prevención de la contaminación atmosférica, emisiones de CO₂ u otras, residuos, ruidos, afectación a la biodiversidad, gestión de riesgos. Para confrontarlas, en su caso, con las acciones adoptadas en materia de responsabilidad social corporativa que visualicen dicha voluntariedad por ir más allá de lo exigible legalmente (marco natural de la política de responsabilidad social), caso de uso eficiente de recursos (agua, materias primas, etc.), eficiencia energética incluida la movilidad sostenible, y/o limitación de la contaminación lumínica (si no fuera legalmente exigible), o caso paradigmático de la minimización de residuos ligado a la asunción de prácticas de economía circular, lo que alcanza a la lucha contra el desperdicio de alimentos.

La nueva Directiva de 2022 extiende, pues, el ámbito subjetivo de aplicación de la Directiva anterior (incluyendo, además de a todas las empresas cotizadas y grandes, a las PYMES cotizadas con la excepción de las microempresas), y especifica con mayor detalle la información que las empresas estarán obligadas a presentar ya desde el 1 de enero de 2024 (sin perjuicio de otros escalonamientos transitorios, entre ellos para las pymes que será a partir del 1 de enero de 2026) y a divulgar de acuerdo con las normas europeas de sostenibilidad, a la par que introduce la obligatoriedad de presentar esta información en un formato electrónico como parte del informe de gestión y regula su proceso de verificación obligatoria. En lo que interesa, va a ser este informe, esta publicación, dejando de lado otras derivaciones como la manera

de presentarlo⁷⁷, va a permitir saber el impacto de la empresa en las cuestiones de sostenibilidad, y la información necesaria para comprender cómo afectan las cuestiones de sostenibilidad a la evolución, los resultados y la situación de la empresa, lo que va unido a otras vías como el cálculo de huellas hídricas, de huella de carbono, etc.

Es indudable que esta amplificación va a poder permitir obtener una información aún de mejor calidad objetiva (medida en más datos), sin ánimo exhaustivo de la empresa sobre la estrategia de la misma frente a los riesgos relacionados con las cuestiones de sostenibilidad, los planes y las medidas de aplicación y los planes financieros y de inversión correspondientes, para garantizar que su modelo de negocio y su estrategia sean compatibles con la transición hacia una economía sostenible y con la limitación del calentamiento global a 1,5 °C, y el objetivo de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, tal como se establece en el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo.

En suma, todo un elenco de información que se traduce, a la postre, entre otras en una descripción de las políticas de la empresa en relación con las cuestiones de sostenibilidad, sin eludir los procedimientos de diligencia debida aplicado por la empresa en relación con las cuestiones de sostenibilidad y sobre las medidas adoptadas por la empresa para prevenir, mitigar, subsanar o poner fin a los efectos negativos reales o potenciales, y el resultado de dichas medidas. Desde ahí, con esta información y los datos que la misma aporta, se podrá disponer de un bagaje informativo de la empresa, de sus riesgos ambientales, y como se gestionan, de sus impactos en suma bajo la obligación impuesta en la Directiva que regula la manera de cómo presentarla con diversos factores medioambientales sobre a) la mitigación del cambio climático, también en lo que respecta a las emisiones de gases de efecto invernadero, b) la adaptación al cambio climático, c) las aguas y los recursos marinos, d) el uso de los recursos y la economía circular, f) la contaminación, g) la biodiversidad y los ecosistemas.

La relevancia de esta información es evidente y la conexión con los posibles datos ambientales la señala la misma Directiva que seguimos al decir que “el mercado de la información sobre sostenibilidad está creciendo rápidamente, y la función de los terceros que son proveedores de datos está adquiriendo cada vez más importancia dadas las nuevas obligaciones que los inversores y gestores de activos deben cumplir. Gracias a la mayor disponibilidad de datos desglosados, el coste de la información sobre sostenibilidad ha de ser más razonable. Se espera que las modificaciones de la Directiva 2013/34/UE previstas en la presente Directiva modificativa permitan aumentar la

⁷⁷ Art. 29 ter Directiva.

comparabilidad de los datos y armonizar las normas. Asimismo, se prevé una mejora de las prácticas de los terceros proveedores de datos, así como un aumento de la especialización en este ámbito, con potencial para la creación de empleo” (Considerando 10). O que

“la presentación, pues, de información sobre sostenibilidad puede ayudar a las empresas a determinar y gestionar sus propios riesgos y oportunidades relacionados con la sostenibilidad. Puede servir de base para un mejor diálogo y comunicación entre las empresas y sus partes interesadas, y puede ayudar a las empresas a mejorar su reputación. Además, una base coherente para la información sobre sostenibilidad en forma de normas de presentación de información sobre sostenibilidad conllevaría que se suministrara información pertinente y suficiente para reducir, así, de forma significativa las solicitudes de información ad hoc” (Considerando 12).

El legislador europeo parte de que no saber el impacto en las personas y el medio ambiente crea un déficit de rendición de cuentas y podría traducirse en una reducción de los niveles de confianza de los ciudadanos en las empresas, lo que, a su vez, podría repercutir negativamente en el funcionamiento eficiente de la economía social de mercado. La falta de parámetros y métodos generalmente aceptados para medir, valorar y gestionar los riesgos relacionados con la sostenibilidad supone también un obstáculo a la hora de que las empresas se esfuercen por garantizar la sostenibilidad de sus modelos de negocio y actividades. La falta de información sobre sostenibilidad suministrada por las empresas también limita la capacidad de las partes interesadas, incluidos los agentes de la sociedad civil, los sindicatos y los representantes de los trabajadores, para entablar un diálogo con las empresas sobre cuestiones de sostenibilidad (Considerando 14).

En suma, la norma obliga a las empresas a informar tanto sobre las repercusiones de sus actividades en las personas y el medio ambiente como sobre la manera en que les afectan las cuestiones de sostenibilidad. Es lo que se conoce como la perspectiva de la doble significatividad, en la que los riesgos para la empresa y el impacto de la empresa representan una perspectiva de significatividad.

Lo destacable, también para estas reflexiones, es que los Estados miembros deben poder exigir que las empresas sujetas a los requisitos de presentación de información sobre sostenibilidad pongan gratuitamente sus informes de gestión a disposición del público en sus sitios web, lo que debe ir unido a que la digitalización creará oportunidades para aprovechar la información de manera más eficiente y posibilita un considerable ahorro de costes tanto para los usuarios como para las empresas. Y podemos añadir que mejorará la

información (accesible) en materia ambiental en un formato que por exigencia se la misma norma debe ser abierto y accesible que facilite la lectura y permita la comparación de datos. Para lo que se deberá exigir a las empresas que elaboren su informe de gestión en el formato electrónico de presentación de información especificado en el artículo 3 del Reglamento Delegado (UE) 2019/815 de la Comisión (33), y que marquen su información sobre sostenibilidad, incluida la información que exige el artículo 8 del Reglamento (UE) 2020/852, en el formato electrónico de presentación de información especificado en el Reglamento Delegado (UE) 2019/815 una vez determinado (Considerando 55). A este fin, lo que es lógico, será necesaria una taxonomía digital de las normas de presentación de información sobre sostenibilidad de la Unión para que la información presentada pueda etiquetarse de conformidad con dichas normas. A la postre, se dispondrán de más datos que junto a su valor *per se* tienen un indudable valor tuitivo para el medio ambiente. Además, lo que ya era el caso, la publicación de las memorias de sostenibilidad o los informes no financieros son un claro ejemplo de transparencia que conecta con lo previsto en la Orden ESS/1554/2016, de 29 de septiembre, por la que se regula el procedimiento para el registro y publicación de las memorias de responsabilidad social y de sostenibilidad de las empresas, organizaciones y administraciones públicas, que permite la publicidad de los informes y memorias de responsabilidad social y de sostenibilidad enviadas voluntariamente por las entidades con una serie de requisitos para ser publicados, entre ellos si la memoria ha sido elaborada conforme a algún modelo específico basado en cualquiera de los modelos nacionales e internacionales existentes, se exprese la vinculación y compromiso de la entidad con las políticas de responsabilidad social y sostenibilidad, y si la misma ha sido verificada o auditada por alguna entidad externa. Para poder medir de alguna forma esa contribución de la organización en su vertiente ambiental, en donde no será indiferente si la misma dispone o no de algún sistema de gestión ambiental, o cumple algún estándar internacional como la norma ISO 14.001. Como se sabe, tanto la Norma ISO 14001 como el Sistema de Gestión Ambiental Comunitario (EMAS) pueden verse directamente como instrumentos para implantar en las empresas y demostrar, en su caso, que se integran en la mismas o en la organización las preocupaciones ambientales. La primera, la ISO 14.001 por ello sigue una metodología similar u otras como las de los sistemas de gestión de calidad como la ISO 9001 e ISO 45001; mientras que el sistema basado en el EMAS, propio del espacio europeo tiene sustantividad propia, por más que tome como base la Norma de la Organización Internacional de Normalización⁷⁸.

⁷⁸ No podemos entrar *in totum*. Vid. el referente de NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Público y privado en el sistema comunitario de gestión y auditoría ambiental”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Dr. Ramón MARTÍN*

7. LOS DATOS AMBIENTALES

Dejando escorado el hecho de cuantos datos de contenido ambiental hay, su calidad, disponibilidad, accesibilidad o su mayor o menor posibilidad de posible reutilización, interrogantes que se comparten con todos los datos, al margen de su origen, sector o materia concreta lo cierto es, como asume el legislador en el preámbulo de la Ley 27/2006, que “la información generada desde las instancias públicas, con la potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información, posee un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, contribuir al crecimiento económico y la creación de empleo, y para los ciudadanos como elemento de transparencia y guía para la participación democrática”. Como expresara la Directiva 2003/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de noviembre, que es el punto de partida de todo el andamiaje normativo, “el sector público recoge, produce, reproduce y difunde una amplia gama de información relativa a numerosos ámbitos, por ejemplo, información social, económica, geográfica, meteorológica o turística y sobre empresas, patentes y educación” (Considerando tercero y en similar sentido el octavo de la Directiva UE 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público). Así, “ofrecer esta información, que incluye los datos dinámicos, en un formato electrónico de uso habitual permite que los ciudadanos y las personas jurídicas hallen nuevas formas de utilizarla y creen productos y servicios nuevos e innovadores. Los Estados miembros y los organismos del sector público pueden beneficiarse y recibir un apoyo financiero adecuado de los fondos y programas de la Unión pertinentes, garantizando un uso generalizado de las tecnologías o la transformación digitales de las administraciones públicas y los servicios públicos en su empeño por facilitar la reutilización de los datos” (Considerando octavo, Directiva 2019). A dicho fin, en lo que no es necesario incidir, sigue el Considerando noveno asumiendo que “la información del sector público representa una fuente extraordinaria de datos que pueden

MATEO, Tomo III, Tirant lo Blanch, València, 2003, pp. 3921 y ss. En la misma obra, el trabajo de Tomás QUINTANA LÓPEZ, “El sistema comunitario de ecoauditoría. Aproximación a su puesta en funcionamiento”, pp. 3501-3516. NOGUEIRA LÓPEZ cit., ya destacaba el EMAS como un mecanismo voluntario de autocontrol para implantar y auditar las medidas de protección ambiental., desde una premisa de “total voluntariedad” (cit., pág. 3931). Básica sigue siendo su monografía, *Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, Madrid, 2000. LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki GARCÍA URETA, Agustí y LAZCANO BROTONS, Íñigo, *Derecho Ambiental. Parte General*, IVAP, Bilbao, 2004, pp. 241 y ss. LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª Edición, 1ª en La Ley, Madrid, 2010, pág. 665 y ss.

contribuir a mejorar el mercado único y al desarrollo de nuevas aplicaciones para los consumidores y las personas jurídicas. El empleo inteligente de los datos, incluido su tratamiento a través de aplicaciones de inteligencia artificial, puede tener un efecto transformador en todos los sectores de la economía”.

Desde ahí se persigue armonizar la explotación de la información en el sector público, en especial la información en soporte digital recopilada por sus distintos organismos relativa a numerosos ámbitos de interés como la información social, económica, jurídica, geográfica, meteorológica, turística, sobre empresas, patentes y educación, etc., al objeto de facilitar la creación de productos y servicios de información basados en documentos del sector público, y reforzar la eficacia del uso transfronterizo de estos documentos por parte de los ciudadanos y de las empresas privadas para que ofrezcan productos y servicios de información de valor añadido. Por otra parte, “la publicidad de todos los documentos de libre disposición que obran en poder del sector público referentes no sólo a los procedimientos políticos, sino también a los judiciales, económicos y administrativos, es un instrumento esencial para el desarrollo del derecho al conocimiento, que constituye un principio básico de la democracia” (Considerando décimo sexto, Directiva 2019), dejando de lado el valor añadido de los mismos y su indudable activo económico⁷⁹, pero sin dudar de la clara relación entre la reutilización de la información y la transparencia⁸⁰, lo que no desdibuja el fundamento esencial de cada una de esas regulaciones, como con buen criterio refiere COTINO⁸¹. La doctrina ya ha tenido ocasión de precisar los contornos de una y otra regulación normativa, las relaciones entre el derecho a la transparencia, visto como derecho de acceso a la información pública, y el derecho de acceso a la reutilización de esta, lo que presupone ámbitos, justificaciones normativas y procedimientos no enteramente coincidentes, y en materia ambiental cabe predicar exactamente lo mismo en cuanto al papel de una y otra herramienta⁸².

⁷⁹ Me remito, entre otros, al análisis de SÁNCHEZ GARCÍA, Alfonso, “El valor económico de la información pública y la regulación del precio de su reutilización”, en VALERO TORRIJOS, Julián, y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén, (Dir.), *Datos abiertos y reutilización de la información del sector público*, Comares, Granada, 2022, pp. 215-252.

⁸⁰ SÁNCHEZ GARCÍA, Alfonso, “El valor...”, cit., pag. 247.

⁸¹ COTINO HUESO, L. “Transparencia, reutilización y datos abiertos. Algunas reflexiones generales sobre el acceso libre a la información pública”, en VALERO TORRIJOS, Julián y FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, 2014, pp. 37-72.

⁸² Entre otros, además de los citados antes, RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, C. M. “Exposición general del significado y alcance de transparencia y de su regulación internacional y en España”, en MARTÍN DELGADO (Dir.), *Transparencia...*, cit., pag. 48-49.

Pues bien, enlazando con lo expuesto, asumimos que hay muchas y variadas vías a través de las cuales se genera información ambiental, datos ambientales que pueden estar abiertos y que son dinámicos en la definición de la Directiva 2019 que los cataloga como “documentos en formato digital, sujetos a actualizaciones frecuentes o en tiempo real, debido, en particular, a su volatilidad o rápida obsolescencia; los datos generados por los sensores”. Definición que es la misma del Anexo de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. En este sentido, las obligaciones de publicidad activa que tienen las Administraciones Públicas, la información y los datos que tienen acceso a registros administrativos aportados por los interesados dentro de un procedimiento sustantivo ambiental (autorización ambiental integrada) o con información de contenido ambiental (planificación urbanística y de ordenación del territorio, de protección civil, hidrológica, entre otras) la información que deben aportar actores que la imponen legislación ad hoc (normativa de residuos, de productos fitosanitarios) posibilitan que haya todo un abigarrado ámbito objetivo que integra, sin duda, de una parte el derecho de acceso a la información ambiental, pero de otra un cúmulo de datos en materia de medio ambiente o materias conexas con lo ambiental, todo lo cual ya hemos referido.

En suma, apuntamos respecto de esos datos de alto valor ambiental la necesidad de disponer de la mayor cantidad de ellos, para potenciar la reutilización de los mismos o de los documentos⁸³ elaborados o custodiados por los sujetos a los que se aplica la Ley 37/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental, que están llamados a jugar un papel importante en la protección del medio ambiente, en las políticas públicas o decisiones administrativas que a dicho fin se adopten, máxime cuando con el RD 1495/2011, de 24 de octubre por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal. En efecto, el artículo 2 Ley 37/2007, contiene un amplio catálogo de sujetos a los que se aplican la obligaciones de ambas normas, en donde se encuentran también las de sociedades mercantiles

⁸³ Sobre la diferencia entre “dato y documentos”, FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, en VALERO y MARTÍNEZ, cit., pag. 10, en la cuestión a cómo entenderlo en el marco de la reutilización, téngase en cuenta que en el BOE de 23 de octubre de 2023 se publica, por fin, el Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, que entró en vigor el 1 de enero de 2024. Consagra un derecho de acceso (art. 2.1) que se puede limitar, como dice exactamente la Ley 27/2006, si afecta al medio ambiente, es decir, si su divulgación perjudicase o pudiese perjudicarlo, a menos que algún interés mencionado en el art. 3.1, a menos que un interés público superior) justifique su divulgación. Con todo, según el art. 3.3 las Partes examinarán la posibilidad de fijar plazos después de los cuales ya no se aplicarán las limitaciones.

pertencientes al sector público institucional que tienen sin duda relevancia ambiental si llevan a cabo su actividad en los ámbitos definidos en la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; si actúan como operadores de servicio público de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, compañías aéreas que cumplen obligaciones de servicio público o como armadores comunitarios, de acuerdo con la legislación aplicable, lo que amplifica a quienes se impone ex. art. 2.1 RD 1495/2011 esa obligación de “autorizar la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por ellos e incluidos en el ámbito de aplicación del mismo real decreto”, lo que deriva en algo con sustantividad propia como el hecho de si la documentación se encuentra o no en soporte electrónico⁸⁴, con el marco objetivo de la Ley 37/2007, están sujetos al régimen de reutilización del art. 4. Dicho de otra forma, una administración transparente (que da información y facilita su acceso) debe ir unida a una Administración de los datos que facilita no solo su acceso sino su reutilización, lo que permitirá transitar de la sociedad de la información (en la que la característica es la entrega de la información a las personas) a la sociedad del conocimiento (en la que se prestan servicios avanzados que aportan conocimiento y valor añadido)⁸⁵, lo que en nuestro caso es trasvasable al Derecho Ambiental y a los órganos administrativos que ostentan funciones sobre el medio ambiente, a lo que podemos conocer como la Administración ambiental *latu sensu* vista como todo órgano o ente que ejerza algún tipo de competencias o tenga responsabilidades en materia de medio ambiente.

Según fuentes oficiales de la Administración General del Estado, hay un amplio catálogo de espacios de datos en materia de medio ambiente, con un total de 7.674 conjuntos de datos⁸⁶, en el que se insertan los de nivel estatal (Centro de Investigaciones Sociológicas, Ministerio del Interior. Conservación de la naturaleza: infracciones relacionadas con el medio ambiente, Organismo Autónomo Parques Nacionales. Sistemas naturales de los parques nacionales, Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Distribución de especies invasoras en la demarcación hidrográfica del Guadalquivir. Renfe – Operadora.

⁸⁴ VALERO TORRIJOS, Julián, “Transparencia y reutilización de la información del sector público”, en MARTÍN DELGADO Isaac (Dir.), *Transparencia...*, cit., pag. 241. En pag. 242 al autor incide en la diferencia objetiva entre la normativa de transparencia y la de reutilización, cifrada entre otras en que por el hecho de que se publiquen ciertos datos en base a la primera, no presupone sin más una autorización tácita para su reutilización, lo que remite a la diversidad de opciones del art. 5 de la Ley 37/2006.

⁸⁵ Vid. las sugerentes reflexiones de MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén, “Reforma para una Administración de datos”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, 2023, pp. 67-81.

⁸⁶ [Datos Gobierno. Principales conjuntos de datos de medio ambiente](#) (Acceso 11 de junio de 2024).

Principales indicadores de sostenibilidad. INE. Estadísticas sobre Recogida y Tratamiento de Residuos. CSV, XLSX.). A nivel de Comunidades Autónomas, según la misma fuente de la AGE, se disponen de datos de la Xunta de Galicia. Datos de calidad del aire, País Vasco. Cartografía del Catálogo Abierto de Espacios Naturales Relevantes, Junta de Castilla y León. Zona de acampada en espacios naturales. Gobierno de Aragón. Zonas de Especial Conservación, Comunidad de Madrid. Repoblaciones forestales) y a nivel local (Ayuntamiento de Santander, Cáceres. Puntos de Recogida de basura Cáceres, Valencia. Localización de los contenedores de aceite doméstico., etc.). Todo ello sin descender a los datos ambientales que se puedan encontrar en cada uno de los Municipios⁸⁷

La importancia de los datos, de su acceso y reutilización es un tema en el que la mejor doctrina ya ha tratado desde hace tiempo en general⁸⁸, o sectorialmente dentro de lo que se conoce como espacio de datos⁸⁹ destacando la relevancia de

⁸⁷ Me remito a algunos enlaces, caso de [Datos Gobierno. Administración Local](#). O los que se pueden obtener desde la [Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana: Datos Abiertos](#). En este caso, el grupo de trabajo de datos abiertos ha identificado 80 grupos de datos a publicar, de los que al menos 21 tienen alguna relevancia ambiental. En ambos casos el acceso a la fuente se hace el 16 de junio de 2024.

⁸⁸ Por todos, VALERO TORRIJOS, Julián, y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén, (Dir.), *Datos abiertos y reutilización de la información del sector público*, Comares, Granada, 2022. DÍAZ DÍAZ, Efrén, “Los Datos de Alto Valor en la Unión Europea: geoespaciales y observación de la Tierra y medio ambiente, meteorología, estadística, sociedades y propiedad de sociedades y movilidad”, en [Boletines del Observatorio Jurídico Aeroespacial](#), n 10, 2023, pp. 36-45; MINGUELA CARPINTERO, Esther, “Conjuntos de datos de alto valor, elemento clave en la Directiva (UE) 2019/1024”, en el *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n° 2020, pp. 81-98.

⁸⁹ Debemos remitirnos a la doctrina y el análisis que hace sobre lo que sean los “espacios de datos”, vistos como “Un ecosistema donde, de forma voluntaria, se ponen en común los datos de sus participantes (sector público, grandes y pequeñas empresas tecnológicas o de negocio, individuos, organismos de investigación, etc.). Así y bajo un contexto de soberanía, confianza y seguridad, se pueden compartir, consumir y diseñar productos o servicios a partir de estos espacios de datos”. Entre ella, VALERO TORRIJOS, Julián, “Los datos abiertos en la contratación pública: pasado, presente ¿y futuro?”, en [Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas](#), n. 182, 2022, págs. 76-84. BAUZÁ MARTORELL, Felio José, “Aspectos jurídicos del espacio europeo de datos de turismo”, *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria, n° 126 (mayo-agosto), 2023, pp. 17-62. O el Informe “[España ante el reto de los espacios de datos turísticos](#)”, elaborado por SEGITTUR y TURIUM (2023) accesible en internet.

De la misma manera en cuanto al impacto sobre la protección de datos personales hay que estar el Informe de la [AEPD](#) (2023), accesible en internet. Como se sabe tiene relevancia propia el Espacio Europeo de Datos Sanitarios como ecosistema específico para la salud formado por reglas, normas y prácticas comunes, infraestructuras y un marco de gobernanza que será el del futuro Reglamento sobre el Espacio Europeo de Datos Sanitarios. Me remiro

la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. La importancia económica de dichos datos ya vimos como representa una fuente extraordinaria que puede contribuir a mejorar el mercado único, el desarrollo de nuevas aplicaciones para los consumidores y las personas jurídicas, pero también como instrumento para la protección del medio ambiente. Dicho de otra manera, posibilitar un mercado único de datos abiertos que es la prioridad primera de la normativa de referencia, no entra en contradicción con la idea fuerza de este trabajo ligada, dejando de lado la perspectiva económica de la propia Directiva 2019/1024, a que tener y disponer de datos de contenido ambiental supone posibilitar a través de este conocimiento una mejora de la protección ambiental, en varios frentes. En uno de ellos, para las mismas administraciones públicas puede servir a hacer buenos los principios de buena regulación del art. 129 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cifrado en que si el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, no es baladí que la decisión que se adopte en materia ambiental, que de suyo será interventora, restrictiva o definitoria de derechos subjetivos cuente con una realidad (medida en datos) constatable, y cierta, lo que permitirá una mejora de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución (art. 129.2 Ley 39/2015). Sin olvidar que, “en aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos”, lo que se debe medir en el conjunto de exigencias para los operadores ambientales (comunicaciones, autorizaciones, obligaciones de suministro de información, etc.), a cuyo fin no es baladí la información o datos que se tengan y su calidad.

Y en efecto, los datos tienen distintos valores o funcionalidades, si bien para ello deben tener calidad y ser, en todo caso accesibles y reutilizables. El Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de la Directiva 2019/1024 asume que la información pública constituye un importante recurso para promover la economía de los datos, por lo que, mediante la reutilización de esta información generada por el sector público y la puesta a disposición de este gran volumen de información, se generan grandes beneficios económicos y sociales, así como de transparencia de las administraciones y de la misma rendición de cuentas. Esa es la cuestión de por qué determinados datos tienen una relevancia, junto a la exigencia de que los documentos estén en abierto, sean

a los trabajos que se encuentran en ANDREU MARTÍNEZ, M.^a Belén (Dir.), *Los datos de salud como eje de la transformación digital de la sanidad*, Comares, Granada, 2023.

legibles por máquina, accesibles, fáciles de localizar y reutilizables, conjuntamente con sus metadatos, en aplicación de la Directiva (UE) 2019/1024 es cuando se introduce el concepto de conjuntos de datos de alto valor considerados como tales por sus beneficios para la sociedad, el medio ambiente y la economía. Tampoco hay que olvidar que el sentido de la normativa de datos abiertos (y de su reutilización), de todos en general, pero algunos en particular, es que pueden útiles, adjetivos de acciones varias, tuitivas, innovadoras, etc. Lo que va unido a que esos mismos datos no son indiferentes para la gestión administrativa (ambiental o no) que puede mejorar en cuanto a eficacia, agilidad y eficiencia, a la par que potencia y mejora los derechos de la ciudadanía, lo que conecta, sin duda, con la propuesta de cómo avanzar hacia una Administración de datos ya expuesta, que ahonde en potenciar el mejor cumplimiento de los principios y derechos del procedimiento administrativo⁹⁰.

Pues bien, desde ahí es donde se insertan particularmente los conocidos como «conjuntos de datos de alto valor» que son los documentos cuya reutilización está asociada a considerables beneficios para la sociedad, el medio ambiente y la economía, en particular debido a su idoneidad para la creación de servicios de valor añadido, aplicaciones y puestos de trabajo nuevos, dignos y de calidad, y del número de beneficiarios potenciales de los servicios de valor añadido y aplicaciones basados en tales conjuntos de datos. En efecto, expuesto de otra manera, junto a la transparencia vista como publicidad activa o como derecho de acceso a la información ambiental, la apertura y reutilización (y uso) de los datos de contenido ambiental dentro del heteróclito espectro que hemos visto antes (entre otros los que están en el PRTR-España que es el Registro Estatal de Emisiones y Fuentes Contaminantes), es un mecanismo que crea valor añadido, *per se*, pero puede ser a su vez un mecanismo de protección del medio ambiente.

Por ello para definir los conjuntos de datos específicos de alto valor contemplados en la Directiva 2019/2004 tanto el art. 13 y art 14 remitía a que “la Comisión adoptará actos de ejecución que establezcan una lista de conjuntos de datos específicos de alto valor que se engloben dentro de las categorías que figuran en el anexo I... y se basará en la valoración de su potencial para: a) generar beneficios socioeconómicos o medioambientales importantes y servicios innovadores; b) beneficiar a un gran número de usuarios, en concreto pymes”. Y es dicho anexo I de la Directiva (UE) 2019/1024 el que establece los temas de los conjuntos de datos de alto valor enumerando seis categorías temáticas de datos: 1) geoespacial; 2) observación de la Tierra y medio ambiente; 3) meteorología; 4) estadística; 5) sociedades y propiedad de sociedades; y 6) movilidad. Ha sido el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/138 de la Comisión

⁹⁰ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén, “Reforma..”, cit., pag. 71.

de 21 de diciembre de 2022 el que establece una lista de conjuntos de datos específicos de alto valor y modalidades de publicación y reutilización, desde la Directiva (UE) 2019/1024 se desprende que contar con una lista a escala de la UE de conjuntos de datos con un potencial particular para generar beneficios socioeconómicos, junto con las condiciones de reutilización armonizadas. El principal objetivo es contar con una lista de conjuntos de datos de alto valor para garantizar que los datos públicos de mayor potencial socioeconómico se pongan a disposición para su reutilización con una restricción jurídica y técnica mínima y sin coste alguno.

Todo ello es básico, pues se precisa una armonización de las condiciones de reutilización de los conjuntos de datos de alto valor, lo que implica la especificación técnica para poner a disposición los conjuntos de datos en un formato legible por máquina y a través de interfaces de programación de aplicaciones (API). La puesta a disposición de conjuntos de datos de alto valor en condiciones óptimas refuerza las políticas de datos abiertos en los Estados miembros para que sean fáciles de encontrar, accesibles, interoperables y reutilizables (principios FAIR). Ahí es donde, la Estrategia Europea de Datos persigue crear espacios de datos en 10 campos estratégicos: salud, agricultura, manufactura, energía, movilidad, finanzas, administración pública, habilidades, la Nube Europea de la Ciencia Abierta, medios de comunicación, patrimonio cultural, y la prioridad clave transversal de cumplir con el *Green Deal*.

Pero el marco europeo es más amplio en la medida en que hay todo un andamiaje que vertebra la gestión de esos espacios de datos, Reglamento UE 2022/868, Reglamento de Gobernanza de datos que es un complemento básico de la Directiva citada de 2019, centrado especialmente en el diseño de la regulación de los intercambios de datos y los servicios de intermediación, con una clara finalidad de potenciarlos en el mercado interior de la Unión Europea⁹¹. Lo que posibilita un espacio de datos en lo que estos se comparten por propia voluntad y en donde puede participar el sector público y el privado. Como se sabe, la citada Directiva 2019/1024 fue traspuesta por Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión

⁹¹ Sobre los últimos avances normativos a nivel europeo, MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, “Reforma...”, cit., pag. 75, en cuanto a la *ley de datos* que tiene un marco más amplio de aplicación que la Directiva de 2019 y el Reglamento citado antes de 2022. Me refiero, al Reglamento (UE) 2023/2854 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, sobre normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Datos). En este se define el dato como “cualquier representación digital de actos, hechos o información y cualquier compilación de tales actos, hechos o información, incluso en forma de grabación sonora, visual o audiovisual”. Hay que estar al artículo 50 en cuanto a su aplicación efectiva.

Europea, en su Libro Tercero, con una modificación de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

La importancia de contar con esos espacios de datos abiertos, y de los de alto valor ambiental, va ligada a que sean (o puedan ser) un instrumento más para la protección del medio ambiente, en la medida en que su uso y reutilización permitan buscar e implementar estrategias innovadoras que repercutan en la protección ambiental, de lo que luego veremos algunos ejemplos. Baste leer que datos se integran en la categoría «Observación de la Tierra y medio ambiente» que incluye la observación de la Tierra, incluidos los datos espaciales u obtenidos por detección a distancia, así como los datos terrestres o *in situ*, los conjuntos de datos medioambientales y climáticos, en el ámbito de la infraestructura de información espacial INSPIRE recogidos y definidos en los anexos I a III de la Directiva 2007/2/CE, y los conjuntos de datos producidos o generados en el contexto de los actos jurídicos, en su caso.

En efecto, la categoría «Observación de la Tierra y medio ambiente» incluye la observación de la Tierra, incluidos los datos espaciales u obtenidos por detección a distancia, así como los datos terrestres o *in situ*, los conjuntos de datos medioambientales y climáticos dentro del ámbito de los temas relativos a los datos en el ámbito de la infraestructura de información espacial INSPIRE. Dicho de otra manera, la categoría temática «Observación de la Tierra y medio ambiente» incluye toda la «información medioambiental», tal como se define en el artículo 2 de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (14), y la información medioambiental enumerada en el artículo 7 de la Directiva 2003/4/CE, «Difusión de la información medioambiental». Los datos que incluye son aire, clima, emisiones, protección de la naturaleza y biodiversidad, ruido, residuos y agua, pero asimismo en el apartado estadísticas se sitúan las ambientales, lo que amplifica las posibilidades de lo que venimos diciendo con esa acción tuitiva de que los datos abiertos de valor ambiental son a su vez un medio para la protección del medio ambiente. Por ello hay que incidir en que la apertura gubernamental o administrativa (de datos) va más allá de la transparencia como el simple hecho de publicar (o revelar) información, pues el cómo se revele esta información lo que condiciona el potencial y la capacidad para hacer uso de la misma.

Como es sabido, la transparencia y los datos abiertos no son lo mismo, pero tienen una relación intrínseca donde lo segundo potencia lo primero en la medida en que los datos abiertos no solo mejoran la transparencia y la rendición de cuentas de un gobierno, sino que también pueden generar beneficios económicos, soluciones innovadoras para el avance de la comunidad y el apoyo

a las funciones de las administraciones públicas, en nuestro caso las ambientales. Desde aquí, el cúmulo de información o datos en materia ambiental que se puedan obtener de informes, documentos, estudios, inventarios derivados de la planificación (territorial), estratégica, así como la contenida en registros administrativos, no solo hace bueno el principio de transparencia en su vertiente de publicidad activa, o del derecho de acceso a la misma, sino que tiene una importancia *per se* al incorporar un heterogéneo conjunto de datos que nutren dicha información y que son datos con contenido ambiental.

Pues bien, en una primera derivación, y sin entrar en profundidad sobre la distinción entre lo que es la información administrativa o lo que son los datos jurídicamente considerados, sí es preciso indicar que la mayor o menor apertura de los mismos y su acceso (en donde lo ambiental no es una excepción) conecta con el gobierno abierto o la administración abierta siquiera sea de manera intuitivamente comprensible. Y se sitúa igualmente en un marco en donde el papel de la Administración está llamado a cambiar, lo que no descartará futuras reformas si se toma como referente la gestión de esos mismos datos y su utilidad⁹². Es más, se ha dicho claramente que no hay gobierno abierto si no hay datos abiertos, por lo que la apertura de la información del sector público propicia que aquella fluya en la sociedad y que pueda tenerse un mayor conocimiento sobre las administraciones públicas, sus relaciones y contactos en cuanto participación formalizada o no, lo que alcanza al “resultado de las consultas y audiencias públicas planteadas durante la elaboración de normas, incluyendo la valoración de las alegaciones formuladas” (art. 16 1 f) i) de la Ley 1/2022, de 13 de abril), ligado todo ello a las dimensiones del gobierno abierto que se conforman, como se ha dicho, sobre determinados pilares básicos: transparencia (y datos abiertos, así como su reutilización), participación y colaboración en la definición de las políticas y la gestión pública, a la que la actividad de influencia de los grupos de interés puede coadyuvar. De lo que no hay duda es de que los datos abiertos conllevan beneficios tanto para el sector público como para el sector privado⁹³.

⁹² De alguna forma esa administración orientada al dato de la que habla la doctrina la asume el RD Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo (art. 35-38). Y en cuanto a los datos abiertos y su reutilización se debe estar a los arts. 81-83.

⁹³ DOPAZO FRAGUIO, María Pilar, “La reutilización de información disponible en el sector público: sujetos facilitadores y aportaciones para optimizar su práctica”, en *Datos abiertos y reutilización...*, cit. pag. 25. No en vano, y no conviene perderlo de vista, junto a otras finalidades que conectan con políticas de ética o transparencia en la vida pública, es sobre todo el impulso de un mercado o una economía del dato lo que está en el fondo de las normas que regulan este ámbito.

Hablar de gobierno abierto (o administración abierta) es hacer de un modelo que permite abrir la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos a través de internet, de forma que estos puedan, de una parte, tener un mayor conocimiento, información y control sobre las actuaciones de los políticos y gestores públicos, y de otra, intervenir, colaborar y participar en dicha gestión, recuperando así la proximidad entre la gestión pública y los ciudadanos. Para lo cual es clave, precisamente, el uso de internet, pues no se circunscribe solo a lo que se conoce como administración electrónica⁹⁴. La idea y el concepto de gobierno abierto o, en su caso, la administración abierta, se ha visto igualmente con relación a cómo garantizar ciertos principios que se manifiestan a la hora de su implantación, tales como: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y c) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público⁹⁵. Por ejemplo, la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, en su art. 2 define la ecoinnovación: toda forma de actividad innovadora cuyo resultado u objetivo es una mejora significativa de la protección del medio ambiente. Incluye los nuevos procesos de fabricación, los nuevos productos o servicios y los nuevos métodos empresariales o de gestión cuya utilización o ejecución pueda prevenir o reducir sustancialmente los riesgos para el medio ambiente, la contaminación u otros impactos negativos del uso de recursos, a lo largo del ciclo de vida de las actividades a ellos vinculadas; lo que sin duda puede ir ligado a los datos abiertos y a su mayor o menor posibilidad de reutilización. Es más, se ha dicho claramente que no hay gobierno abierto si no hay datos abiertos, por lo que la apertura de la información del sector público propicia que aquella fluya en la sociedad y que pueda tenerse un mayor conocimiento sobre las administraciones públicas, sus relaciones y contactos en cuanto participación formalizada o no, lo que alcanza tanto al “resultado de las consultas y audiencias públicas planteadas durante la elaboración de normas, incluyendo la valoración de las alegaciones formuladas” (art. 16 1 f) i) de la Ley 1/2022) como al ya mencionando informe de participación de los grupos de interés en los procesos de elaboración de normas. Ligado todo ello a las dimensiones del gobierno abierto que se conforman, como se ha dicho, sobre determinados pilares básicos: transparencia (y datos abiertos, así como su reutilización), participación

⁹⁴ BLANES CLIMENT (2016: 150).

⁹⁵ RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro, “Gobierno abierto”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 5., 2013, pag. 202.

y colaboración en la definición de las políticas y la gestión pública, a la que la actividad de influencia de los grupos de interés puede coadyuvar.

Dicho de otra forma, los datos (de alto valor o no) tienen una relación directa con el gobierno abierto y las políticas de transparencia administrativa, pues como dice a título de ejemplo la Estrategia Valenciana de Datos abiertos (2022) “constituyen una materia prima indispensable para la transparencia, la apertura institucional y la rendición de cuentas, al tiempo que impulsan la colaboración entre actores institucionales y privados”. En la medida en que, la apertura de datos permite a la ciudadanía tener más conocimiento del trabajo que llevan a cabo las administraciones públicas (en este caso las ambientales) y, por tanto, participar mejor en la toma de decisiones con una mayor información.

Dicho lo anterior, se asume que dentro de los datos existentes los hay, evidentemente, de contenido ambiental a los que se aplica Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, cuyo objeto es la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por los sujetos incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la misma, así como de los datos de investigación a los que se refiere el art. 3 bis. Como es evidente, y lo reconoce el mismo legislador, la Ley 37/2007 posee unos contornos específicos que la delimitan del régimen general de acceso previsto en el artículo 105 b) de la Constitución Española y en su desarrollo legislativo, que no modifica el régimen de acceso a los documentos administrativos consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, sino que se aporta un valor añadido al derecho de acceso, contemplando el marco de regulación básico para la explotación de la información que obra en poder del sector público, en un marco de libre competencia, regulando las condiciones mínimas a las que debe acogerse un segundo nivel de tratamiento de la información que se genera desde las instancias públicas. Nada distinto, en fin, a la administración ambiental y para los datos ambientales.

8. CONCLUSIONES

La necesidad de protección del medio ambiente como responsabilidad pública *ex constitutione* obliga a implementar de manera eficaz cualquier instrumento que permita garantizar ese derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado del art. 45.1 CE, ligado a la necesaria participación ciudadana. Entre ellos, incrementar la transparencia en materia ambiental y a hacer efectivo el derecho (no fundamental) de acceso a la información ambiental. Como se sabe, el derecho de acceso a la información en poder de las Administraciones Públicas como corolario del derecho básico a la transparencia administrativa (que no se define en la ley estatal vigente) no tuvo una norma general a nivel estatal hasta

la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Lo que es una norma manifiestamente perfectible (sin desarrollo reglamentario y con necesitada reforma) ha tenido la virtud innegable de introducir ese nuevo paradigma en el Derecho Administrativo, como es el principio de transparencia elevado al mismo plano que el principio de igualdad o de eficacia⁹⁶. Por esto ya se dijo con acierto hace años que España debería contar cuanto antes una ley de transparencia y acceso a la información pública, ya que nos situábamos en el vagón de cola de la transparencia en el mundo occidental, siendo de los pocos países que no tenía una ley a este respecto, lo que no se colmaba con la existencia de leyes sectoriales como la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regularon los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente⁹⁷.

Es esta información, y los datos que la misma pueda contener, la que conecta con otra de las potencialidades (no solo económicas) claramente tuitivas del medio ambiente, ligada sin duda a la apertura, accesibilidad y reutilización de los mismos, lo que es un principio general del derecho público que deriva de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Bajo el paradigma de que “la información generada desde las instancias públicas, con la potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información, posee un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, contribuir al crecimiento económico y la creación de empleo, y para los ciudadanos como elemento de transparencia y guía para la participación democrática” (Preámbulo). Participación que como se sabe, para ser efectiva y real presupone disponer de forma previa de una información adecuada de lo que es paradigma el derecho ambiental, y a la Ley 27/2006. Por ello el legislador asume que con la reutilización de la información del sector público se “aporta un valor añadido al derecho de acceso, contemplando el marco de regulación básico para la explotación de la información que obra en poder del sector público, en un marco de libre competencia, regulando las condiciones mínimas a las que debe acogerse un segundo nivel de tratamiento de la información que se genera desde las instancias públicas”, según reza el mismo preámbulo.

⁹⁶ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “La transparencia pública: pasado, presente y futuro”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 51, 2019, pag. 260.

⁹⁷ PIÑAR MAÑAS, José Luis, “La necesidad de una ley de transparencia”, en BLASCO ESTEVE, Avelino (Coord.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Actas del IV Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo, INAP, 2011, pag. 260. Interesantes son las conexiones que analiza, en relación con la acción popular la STS 1575/2022 de 28 noviembre (Sección 3.ª) que analiza la compatibilidad entre la acción popular urbanística y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de la legislación de transparencia pública que señalan PEÑALVER y SALAZAR (2023: 346), en *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2023.

Los datos, pues, incluyendo los datos de investigaciones financiadas públicamente que deben ser plenamente reutilizables⁹⁸, interoperables y de acceso abierto, teniendo en cuenta las limitaciones que pudieran derivarse de los derechos de propiedad intelectual e industrial (art. 3 ter Ley 37/2007) pueden tener además un valor añadido al derecho de acceso a la información ambiental, contemplando el marco de regulación básico para la explotación de la información que obra en poder del sector público, en un marco de libre competencia, regulando las condiciones mínimas a las que debe acogerse un segundo nivel de tratamiento de la información que se genera desde las instancias públicas de estos datos de alto valor. Todo ello es aplicable al medio ambiente, lo que los sitúa como un posible medio para la defensa de aquel, junto al derecho de acceso a la información ambiental que, como se ha dicho, «no constituye un fin en sí mismo, sino más bien un instrumento orientado a la consecución de una multiplicidad de objetivos inmediatos (transparencia, control, participación, etc.). Y por encima de todo eso, más aún, orientado a la consecución del objetivo último y principal: la protección del medio ambiente⁹⁹.

Cuantos mayores (y de mejor calidad) sean los datos de índole ambiental, abiertos y reutilizables (dejando de lado si son gratuitos o no, si bien los de alto valor por regla general, art. 3 ter 2 a) Ley 37/2007, estarán disponibles gratuitamente)¹⁰⁰ mejores podrán ser las decisiones públicas para la gestión de lo política ambiental y mayores cotas de transparencia habrá. De una parte, se podrá mejorar la toma (motivada e informada) de decisiones públicas (por

⁹⁸ Me remito al art. 3 bis de la Ley 37/2007, pero también al art. 12 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario o a la modificación hecha por la Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, en lo que interesa al artículo 2. Y por supuesto a la a Estrategia Nacional de Ciencia Abierta (ENCA) para el periodo de 2023-2027, uno de cuyos objetivos y ejes es “implementar el acceso abierto y gratuito por defecto a las publicaciones y resultados científicos financiados de forma directa o indirecta con fondos públicos, para toda la ciudadanía”.

⁹⁹ CASADO, “El derecho”, cit.

¹⁰⁰ Como es sabido, por derivación del art. 14.1 de la Directiva de 2019, y sin entrar en otra de sus derivaciones, la reutilización y acceso a los datos de alto valor ambiental debe ser gratuita, salvo las reservas de los apartados 3, 4 y 5; serán legibles por máquina; se suministrarán a través de API (*Application Programming Interfaces*), es decir, una interfaz de programación de aplicaciones con el fin de facilitar el desarrollo de aplicaciones de internet, de telefonía móvil y en la nube basadas en dichos datos, lo que es aplicable a los datos dinámicos que son los ambientales. Procede significar que una API es un conjunto de funciones, procedimientos, definiciones y protocolos para la comunicación de máquina a máquina y el intercambio fluido de datos. Las API deben estar respaldadas por documentación técnica clara, completa y disponible en línea. Cuando sea posible, deben utilizarse API abiertas. Junto a todo esto los datos de alto valor se deben proporcionar en forma de descarga masiva, cuando proceda.

ejemplo, y sin ánimo exhaustivo, sobre calidad ambiental, movilidad sostenible¹⁰¹ y zonas de bajas emisiones¹⁰², política de residuos, gestión del dominio público, espacios protegidos, etc.)¹⁰³, lo que hará buena la eficacia y la eficiencia que debe cumplir la Administración, a la par que prestará un servicio más efectivo a los ciudadanos como exige el art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. De otra parte hay que recordar que los datos por sí mismo son solo información estática, y que hay algunos que son de alto valor (por definición de acceso libre) al comportar beneficios sociales y económicos directos cuya mayor disponibilidad puede impulsar el espíritu empresarial, dar lugar a la creación de nuevas empresas, pues se precisa la generación de datos, así como la distribución y reutilización posterior¹⁰⁴, con una clara virtualidad para derivar en soluciones innovadoras aplicativas, en nuestro caso, para la protección del medio ambiente.

¹⁰¹ Por ejemplo, la Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de movilidad sostenible de Euskadi (BOPV de 23 de noviembre de 2023), en su art. 20 dispone que “se considera información pública en materia de movilidad sostenible toda la que en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otro soporte material obre en poder de las administraciones públicas y de los demás entes pertenecientes al sector público o en el de otros sujetos en su nombre”. Y en su art. 21 obliga a las autoridades a mantener informada a la ciudadanía y garantizarán el correcto ejercicio del derecho de acceso a la información que obre en su poder o en el de otros sujetos que la posean en su nombre y facilitarán su difusión y puesta a disposición del público de la manera más amplia, sistemática y tecnológicamente avanzada. Exigiendo un Sistema de Información del Transporte del País Vasco, dependiente del citado departamento, que tendrá por objeto la integración de la información alfanumérica, gráfica o de cualquier otro tipo sobre el transporte y la movilidad, generada por las entidades públicas o privadas, para ser utilizada en la planificación, gestión, la investigación, la difusión pública, la educación y la toma de decisiones. 3.- Para garantizar el flujo de la información disponible, el departamento de la Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco competente en materia de transporte fomentará políticas de colaboración con otras administraciones públicas, estructuras transfronterizas, universidades, centros de investigación, empresas y organizaciones sociales, entre otros, con el fin de integrar y coordinar, en su caso, los sistemas de información existentes.

¹⁰² Así, si el art. 4.1 del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones dispone que “la delimitación de la ZBE se realizará considerando el origen y destino de los desplazamientos...”, será básica la (mejor) información, los datos para adoptar una (óptima) decisión que a la postre debe estar motivada, pero que también pueda permitir soluciones innovadoras. Las mismas derivaciones cabe hacerlas para delimitación de las zonas previstas en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y el Sistema Básico de Información sobre la Contaminación Acústica. Que se hace sobre la base de la información de la que disponga y de aquella que le haya sido facilitada por las restantes Administraciones públicas, la Administración General del Estado creará un sistema básico.

¹⁰³ Algunos de los que existen en materia ambiental se pueden ver en [Datos Gobierno. Medio ambiente](#).

¹⁰⁴ DÍAZ DÍAZ, Efrén, “Los Datos de Alto Valor en la Unión Europea: geoespaciales y observación de la Tierra y medio ambiente, meteorología, estadística, sociedades y propiedad de sociedades y movilidad”, en *Boletín nº10*, 2023, Observatorio jurídico aeroespacial, pp. 36-46.

En todo, por último, se propugna también aquí avanzar hacia una mayor “administración de datos”, en la (novedosa) configuración hecha por la mejor doctrina a la que es preciso remitirse¹⁰⁵, para trasvasarlo a la Administración ambiental de datos, con el convencimiento de que esos datos de alto valor ambiental son intrínsecamente provechosos, pero también pueden ser útiles para la misa protección del medio ambiente, en la medida en que se amplifiquen los espacios de datos que permitan o promuevan la creación continua y sostenible de nuevos productos y servicios alrededor del dato, en aras a la protección ambiental, impulsando a la par la innovación y generando impacto y beneficio en la sociedad.

9. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, M.^a Consuelo, “Transparencia en el ámbito del medio ambiente”, en MARTÍN DELGADO, Isaac (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019, pp. 251-299.
- ALMANSA MORALES, Antonio, *Transparencia y datos abiertos en la administración Pública*, INAP, Madrid, 2017.
- ANDREU MARTÍNEZ, M.^a Belén (Dir.), *Los datos de salud como eje de la transformación digital de la sanidad*, Comares, Granada, 2023.
- ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María, “El derecho a una buena administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Significado y alcance”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 75, 2009, pp. 289-326.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUSAT, José Manuel, (Dir.), *Los límites al derecho de acceso a las información pública*, INAP, Madrid, 2017.
- BAUZÁ MARTORELL, Felio José, “Aspectos jurídicos del espacio europeo de datos de turismo”, en *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria, N^o 126 (mayo-agosto), 2023, págs. 17-62.
<https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R2/verArticulo?numejem=126&tipo=R&seccion=38&correlativo=1&contenido=1&locale=es>

¹⁰⁵ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, “Reforma ...”, cit. pag. 70.

BLANES CLIMENT, Miguel Ángel, “Transparencia y gobierno abierto”, en *Cuadernos de Derecho Local*, 42, 2016, pp. 147-169.

- “La incidencia de la nueva Ley de Transparencia en Materia Ambiental”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 28, 2014, pp. 115-150.

BLASCO ESTEVE, Avelino (Coord.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Actas del IV Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo, INAP, 2011.

CASADO CASADO, Lucía, “Avance en las garantías del acceso a la información ambiental: la reclamación ante los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública ya es una realidad”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, 3 de junio de 2024, <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00369>

- “El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 53, 2019, pp. 90-157.

CERRILLO i MARTÍNEZ, Agustí, “Los principios de los datos abiertos en la legislación española”, en *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 19, 2014.

COTINO HUESO, Lorenzo, “El derecho fundamental de acceso a la información pública, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y Oportunidades”, en VALERO TORRIJOS, Julián y FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, *Régimen jurídico de la transparencia del sector público*, Thomson-Reuters Aranzadi, 2014, pp. 37-71.

- “La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013, pp. 51-92.

CRIADO GRANDE, José Ignacio y RUVALCABA GÓMEZ, Edgard, *¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto?. Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español*, Novogab, Universidad Autónoma de Madrid, 2016.

DÍEZ SASTRE, Silvia, “Las cláusulas sociales en la contratación pública”, *Anuario de la Facultad de Derecho de Madrid*, núm. 21, 2017, pp. 196-219.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “La transparencia pública: pasado, presente y futuro”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 51, 2019, pp. 213-243.

- “Información ambiental y transparencia pública”, en *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 39, 2018. pp. 19-68.

- “El derecho fundamental de acceso a la información pública”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 13, 2017, pp. 188-206.

- *El derecho de acceso a la información ambiental*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, CASADO CASADO, Lucía y PIGRAU SOLÉ, Antoni. (Dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008.

GALÁN VIROQUE, Roberto, *Las cláusulas ambientales en la contratación pública*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 2018.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, “La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública” *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 4, enero-diciembre 2017, pp. 92-113.

GARCÍA MACHO, Ricardo, “La transparencia en el sector público”, en BLASCO ESTEVE, Avelino (Coord.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo, Actas del IV Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2011.

- (Ed.), *Derecho Administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

GIMENO FELIU, José María, “Los procedimientos y criterios de adjudicación y la posibilidad de valorar aspectos sociales y ambientales”, *Contratación de las Administraciones Públicas: análisis práctico de la nueva normativa sobre contratación pública*. Atelier, Barcelona, 2004.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, “Notas sobre la naturaleza jurídica del “derecho de acceso a la información pública”, en *Subgrupo de trabajo de*

reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 2022.

- “El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 33, 2016, pp. 126-162.

GONZÁLEZ GARCÍA, Laura y GARCÍA GARCÍA, Jesús, “Significado del concepto de Gobierno Abierto en las administraciones españolas”, en *Revista Española de la Transparencia*, núm. 15, 2022, pp. 157-180.

GONZÁLVEZ-GALLEGO Nicolás, NIETO-TORREJÓN, Laura y PÉREZ-CÁRCELES, María Concepción, “Una medida global de gobierno abierto para España”, *Fondo de Cultura Económica*, núm. 349, 2021.

GUICHOT REINA, Emilio, “La naturaleza del derecho de acceso a la información pública”, en *Revista Española de la Transparencia*, núm.18, 2023, pp. 17- 49.

- “El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 33, 2016, pp. 125-162.

GUICHOT REINA, Emilio y BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *El derecho de acceso a la información en la Región de Murcia*, Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, 2022, Murcia.

ITUREN I OLIVER, Albert, “El derecho a la información ambiental. Notas y reflexiones”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. núm. 8, 2005, pp. 101-121.

LAZO VITORIA, Ximena, (Dir.), *Compra pública verde*, Atelier, Barcelona 2018.

LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, 11º Edición, 1ª en La Ley, Madrid, 2010, pág. 665 y ss.

MARTÍN DELGADO, Isaac (Dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén, “Reforma para una Administración de datos”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67, 2023, pp. 67-81.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco, “Los Derechos de los valencianos reconocidos en el estatuto”, en *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, BAÑO LEÓN, José María, (Dir.), Civitas, 2007.

- “Contratos públicos y políticas de protección social y medioambiental”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 705-730.

MINGUELA CARPINTERO, Esther, “Conjuntos de datos de alto valor, elemento clave en la Directiva (UE) 2019/1024”, *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, nº 3, 2020 (ejemplar dedicado a: datos abiertos: hacia una gobernanza real de las administraciones públicas.), pp. 81-98.

MOLINA MOLINA, José, *Por qué la transparencia*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, segunda edición, 2017.

MORENO DE MONTES OCA, Benjamín, “El derecho de acceso a la información pública generada en la contratación pública”, en *Revista Española de la Transparencia*, núm. 11, 2020, pp. 135-155.

MORA RUIZ, Manuela, “La Responsabilidad Social corporativa de contenido ambiental: marco jurídico y principales instrumentos”, pp. 17-48, en *Economía Circular y Responsabilidad Social*, REVUELTA PÉREZ, I., y OCHOA MONZÓ, J. (Dir.), Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

MORENO MOLINA, José Antonio, *Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de contratos del sector público 9/2017*, Tirant lo Blanch, València, 2018.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Público y privado en el sistema comunitario de gestión y auditoría ambiental”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Dr. Ramón MARTÍN MATEO*, Tomo III, Tirant lo Blanch, València, 2003, pp. 3921 y ss.

OCHOA MONZÓ, Josep, “El derecho a la información sobre riesgos en emergencias de protección civil”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 18, 2023, pp. 75-105.

- “La responsabilidad social empresarial como instrumento de protección ambiental: derivaciones en la Ley 18/2018, de 13 de julio, de Fomento de la Responsabilidad Social de la Comunitat Valenciana”, en *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, n.º. 45, 2020, pp. 123-171.

- *Riesgos mayores y protección civil*, Mc Graw-Hill, 1995.

OLLER RUBERT, Marta, “La inclusión de cláusulas ambientales en la contratación pública”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 1, 2010, pp. 1-34.

PARDO LÓPEZ, María Magnolia y SÁNCHEZ GARCÍA, Alfonso (Dir.), *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos. Guía práctica profesional*, Thomson- Reuters, Aranzadi, Cizur Menor, Pamplona, 2020.

PERFIL AMBIENTAL DE ESPAÑA:
https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/ministerio/servicios/informacion/pae2021_es_tcm30-549292.pdf (Acceso 10 de junio de 2024).

PERNAS GARCÍA, Juan José (Dir.), *Contratación Pública Estratégica*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

- *Contratación pública verde*, La Ley, Madrid, 2011.

PIGRAU SOLÉ, Antoni (Dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008.

PIÑAR MAÑAS, José Luis, (2014), “Transparencia i dret d'accés a la informació pública. Algunes reflexions al voltant del dret d'accés a la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació i bon govern”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 49, pp. 1 y ss.

- La necesidad de una ley de transparencia”, en BLASCO ESTEVE, Avelino (2011), (Coord.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Actas del IV Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo, INAP, 2011.

PONCE SOLÉ, Juli (2023), “Buen gobierno y derecho a una buena administración desde una perspectiva de calidad normativa. A propósito del libro de la profesora Maria De Benedetto, Corruption from a Regulatory Perspective”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 24, pp. 377-401.

- “El Derecho a una buena administración: Derecho administrativo lucha en pos de una buena gestión pública,” en TORNOS MAS, J. (Coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas en Cataluña*, Iustel, 2012, pp. 225 i ss.

- *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Valladolid, 2001.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro, “Gobierno abierto”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 5, 2014.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, José Antonio y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel, *Información, participación y Justicia en materia de Medio Ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*. Navarra: Thomson, Aranzadi, 2007.

RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín María, (Dir.), *Nueva contratación pública. Mercado y medio ambiente*, Aranzadi, Navarra, 2017.

- *El derecho de acceso a la información pública*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2015.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel, *Transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19-2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Granada, Comares, 2014.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, VIVANCOS COMES Mariano y AHEDO RUIZ, Josu (Coord.), *Calidad democrática, transparencia e integridad*, Cizur Menor, 2016.

ROLLNERT LIERN, Göran, “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 349-368.

- SALAZAR ORTUÑO, Eduardo, “Transparencia y acceso a la información ambiental”, en VALERO TORRIJOS, Julián y FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 537-558
- SÁNCHEZ DELGADO, Manuel, FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Diego y SIERRA RODRÍGUEZ, Javier, (Coord.), *Transparencia y participación para un gobierno abierto*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2020.
- SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedios, “La transparencia como derecho-deber y sus relaciones con el derecho fundamental a ser informado. De nuevo discrepando”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 51, 2023, pp. 159-186.
- “Los derechos de los valencianos y valencianas en el Estatuto de Autonomía”, en *Drets. Revista Valenciana de Reformes Democràtiques*, núm. 6, 2022, pp. 23-35.
- SÁNCHEZ TRIGUEROS, Joaquín, “Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública, *Enfoques*, Vol. XIII, N° 23, 2015.
- SANZ LARRIGA, Javier (Coord.), *Derecho Ambiental para una Economía Verde. Informe Red Ecover*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra, 2016.
- VALERO TORRIJOS, Julián y FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, 2014.
- VALERO TORRIJOS, Julián, “Los datos abiertos en la contratación pública: pasado, presente ¿y futuro?”, en [Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas](#), n°. 182, 2022, p. 76-84.
- VALERO TORRIJOS, Julián, y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén, (Dirs.), *Datos abiertos y reutilización de la información del sector público*, Comares, Granada, 2022.
- VARGA PASTOR, Aitana de la, “Estudio de la publicidad activa de la información pública: Especial referencia a la información ambiental y a la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia,

acceso a la información pública y buen gobierno”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 6, núm. 1, 2015, pp. 1-52.

VELASCO RICO, Clara Isabel, “Hacia una reforma de la Ley estatal de transparencia: retos y propuestas de mejora”, en *Fundación Democracia y Gobierno Local*, nº 2, 2019, pp. 49-75.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, “El marco constitucional de la transparencia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 116, 2019, pp. 167-191.

VILLORIA MENDIETA, Manuel, GIMENO FELIÓ, José María y TEJEDOR BIELSA, Julio César (Dir.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Atelier, 2016.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de octubre de 2024

**ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ZONAS
CONTAMINADAS RADIOLÓGICAMENTE EN ESPAÑA¹**

ANALYSIS OF THE LEGAL REGIME OF RADIOLOGICALLY
CONTAMINATED AREAS IN SPAIN

Autor: Juan Manuel Ayllón Díaz-González. Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga (España). jmayllon@uma.es. ORCID: [0000-0003-0619-3424](https://orcid.org/0000-0003-0619-3424)

Fecha de recepción: 03/07/2024

Fecha de aceptación: 20/09/2024

Fecha de modificación: 26/09/2024

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00384>

Resumen:

Este artículo analiza la normativa española que regula los procedimientos legales para la declaración de aquellas zonas que se encuentran contaminadas por radiaciones ionizantes y el marco jurídico de las actuaciones de recuperación de estos espacios. El análisis es comprensivo, igualmente, de los controles a los que se somete a las actividades potencialmente contaminantes del suelo con

¹ Este artículo se enmarca en la actividad del proyecto de investigación “Derecho y protección radiológica del medio ambiente” (DEPRAMA), otorgado y subvencionado por el Consejo de Seguridad Nuclear a la Universidad de Málaga, por Resolución de 21 de diciembre de 2022.

radionucleidos. Dado que se trata de una normativa que está aún pendiente de desarrollo reglamentario para su aplicación efectiva, el artículo reflexiona sobre qué aspectos deberían regularse en ese futuro reglamento. En estos análisis, se presta especial atención a la cuestión de quién debe asumir la responsabilidad para hacerse cargo de las labores de remediación y los cometidos que en todos estos procesos tiene el Consejo de Seguridad Nuclear. El artículo aborda, también, la normativa que regula el control radiológico de estos espacios, considerados en la legislación como manifestaciones de “situaciones de exposición existente”. Por último, se examinan las principales áreas afectadas radiológicamente en España: Palomares, las Baquetas del Jarama, las Marismas de Mendaña, las balsas de fosfoyesos de Huelva, el embalse de Flix y El Hondón.

Abstract:

This article analyzes the Spanish regulations that regulate the legal procedures for the declaration of those areas that are contaminated by ionizing radiation and the legal framework for the recovery actions of these spaces. The analysis is also comprehensive of the controls to which potentially polluting activities with radionuclides are subjected. Given that this is a regulation that is still pending regulatory development for its effective application, the article reflects on what aspects should be regulated in this future regulation. In these analyses, special attention is paid to the question of who should assume responsibility for taking charge of the remediation work and the tasks that the Spanish Nuclear Safety Council has in all these processes. The article also addresses the regulations that regulate the radiological control of these spaces, considered in the legislation as manifestations of “existing exposure situations.” Finally, the main radiologically affected areas in Spain are examined: Palomares, the Baquetas del Jarama, the Mendaña Marismas, the phosphogypsum ponds of Huelva, the Flix reservoir and El Hondón.

Palabras clave: Suelos contaminados. Zonas contaminadas radiológicamente. Ley de Energía Nuclear. Actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos. Responsabilidad por contaminación radiológica. Situaciones de exposición existente. Consejo de Seguridad Nuclear. Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes.

Keywords: Contaminated soils. Radiologically contaminated areas. Nuclear Energy Law. Potentially contaminating activities of the soil or terrain with

radionuclides. Liability for radiological contamination. Existing exposure situations. Nuclear Safety Council. Regulation on health protection against risks arising from exposure to ionizing radiation.

Índice:

1. INTRODUCCIÓN
2. LA INAPLICACIÓN DE LA NORMATIVA GENERAL EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN A LAS ZONAS CONTAMINADAS RADIOLÓGICAMENTE
3. LA REFORMA DE 2008 DEL REGLAMENTO DE INSTALACIONES NUCLEARES Y RADIATIVAS EN RELACIÓN CON LAS ÁREAS CONTAMINADAS RADIOLÓGICAMENTE
4. LA REGULACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE ZONAS CONTAMINADAS RADIOLÓGICAMENTE EN LA LEY DE ENERGÍA NUCLEAR
 - 4.1. Cuestiones preliminares
 - 4.2. Análisis de la modificación de la LEN efectuada en 2022
 - 4.2.1. Los conceptos de “suelo o terreno contaminado radiológicamente” y “suelo o terreno con restricciones de uso”
 - 4.2.2. Las actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos en la reforma de la LEN
 - 4.2.3. Las declaraciones de “suelo o terreno contaminado radiológicamente” y de “suelo o terreno con restricciones de uso” en la reforma de la LEN
 - 4.2.4. El ejercicio de la potestad sancionadora en relación con los suelos o terrenos contaminados radiológicamente
 - 4.3. Un completo incompleto
 - 4.3.1. Las actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos
 - 4.3.2. Los procedimientos de declaración de suelos o terrenos contaminados radiológicamente o con restricciones de uso
 - 4.3.3. Las recuperaciones voluntarias
 - 4.3.4. La restauración de los suelos
 - 4.3.5. Publicidad registral y transparencia
 - 4.3.6. Reflexiones finales

- 4.4. La cuestión competencial en la reforma de la LEN de 2022
5. **EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR CONTAMINACIÓN RADIOLÓGICA**
 - 5.1. Los sujetos responsables
 - 5.2. Responsabilidad objetiva vs responsabilidad subjetiva
 - 5.3. El plazo para exigir la responsabilidad
 - 5.4. La necesidad de contar con una garantía financiera
 - 5.5. Límites de cuantías y prelación de indemnizaciones
 - 5.6. El problema de las contaminaciones históricas
6. **LA NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE PROTECCIÓN RADIOLÓGICA DE ZONAS CONTAMINADAS**
 - 6.1. Los antecedentes de la actual normativa: “las situaciones de exposición perdurable” en el Reglamento sobre Protección Sanitaria contra las Radiaciones Ionizantes de 2001
 - 6.2. La Publicación 103 de la ICRP de 2007
 - 6.3. La Directiva 2013/59/Euratom del Consejo, de 5 de diciembre de 2013
 - 6.4. Las “situaciones de exposición existente” en el RPSRI de 2022: cuestiones preliminares
 - 6.5. La regulación de las “situaciones de exposición existente” en el RPSRI de 2022
 - 6.6. La regulación del control radiológico de las zonas contaminadas en el RPSRI de 2022
 - 6.7. La cuestión competencial en el RPSRI de 2022
7. **EL PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR EN RELACIÓN CON LAS ZONAS CONTAMINADAS RADIOLÓGICAMENTE**
 - 7.1. Atribuciones del CSN para el conocimiento de la existencia de zonas contaminadas radiológicamente
 - 7.2. Atribuciones del CSN en relación con los procedimientos de declaración de suelos o terrenos contaminados radiológicamente
 - 7.3. Atribuciones del CSN en relación con el control radiológico de las zonas contaminadas
 - 7.4. La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 7.4.2022 en relación con las competencias del CSN sobre zonas contaminadas radiológicamente
8. **LOS FANTASMAS DEL PASADO**
 - 8.1. Palomares: casi sesenta años de espera
 - 8.2. Las Banquetas del Jarama
 - 8.3. Las Marismas de Mendaña
 - 8.4. Las balsas de fosfoyesos de Huelva

- 8.5. El embalse de Flix en el río Ebro
- 8.6. El Hondón
- 9. CONCLUSIONES
- 10. BIBLIOGRAFÍA

Index:

- 1. INTRODUCTION
- 2. THE FAILURE TO APPLY THE GENERAL REGULATIONS REGARDING CONTAMINATION TO RADIOLOGICALLY CONTAMINATED AREAS
- 3. THE 2008 REFORM OF THE NUCLEAR AND RADIOACTIVE FACILITIES REGULATIONS IN RELATION TO RADIOLOGICALLY CONTAMINATED AREAS
- 4. THE REGULATION OF THE DECLARATION OF RADIOLOGICALLY CONTAMINATED AREAS IN THE NUCLEAR ENERGY LAW
 - 4.1. Preliminary issues
 - 4.2. Analysis of the modification of the LEN carried out in 2022
 - 4.2.1. The concepts of “radiologically contaminated soil or terrain” and “soil or terrain with use restrictions”
 - 4.2.2. Potentially contaminating activities of soil or terrain with radionuclides in the reform of the LEN
 - 4.2.3. The declarations of “radiologically contaminated soil or terrain” and “soil or terrain with use restrictions” in the reform of the LE
 - 4.2.4. The exercise of sanctioning power in relation to radiologically contaminated soils or lands
 - 4.3. A complete incomplete
 - 4.3.1. Activities potentially contaminating soil or terrain with radionuclides
 - 4.3.2. Procedures for declaring radiologically contaminated soils or lands or with use restrictions
 - 4.3.3. Voluntary recoveries
 - 4.3.4. Soil restoration
 - 4.3.5. Registration advertising and transparency
 - 4.3.6. Final thoughts
 - 4.4. The competence issue in the 2022 LEN reform

5. **THE REGIME OF LIABILITY FOR RADIOLOGICAL CONTAMINATION**
 - 5.1. The responsible subjects
 - 5.2. Objective liability vs. subjective liability
 - 5.3. The deadline to demand responsibility
 - 5.4. The need to have a financial guarantee
 - 5.5. Limits on amounts and priority of compensation
 - 5.6. The problem of historical contamination
6. **SPANISH REGULATIONS ON RADIOLOGICAL PROTECTION OF CONTAMINATED AREAS**
 - 6.1. The background of the current regulations: “situations of long-term exposure” in the Regulation on Health Protection against Ionizing Radiation of 2001
 - 6.2. ICRP Publication 103 of 2007
 - 6.3. Council Directive 2013/59/Euratom of 5 December 2013 “Existing exposure situations” in the 2022 RPSRI: preliminary issues
 - 6.4. The regulation of “existing exposure situations” in the 2022 RPSRI
 - 6.5. The regulation of radiological control of contaminated areas in the RPSRI of 2022
 - 6.6. The competence issue in the 2022 RPSRI
7. **THE ROLE OF THE NUCLEAR SAFETY COUNCIL IN RELATION TO RADIOLOGICALLY CONTAMINATED AREAS**
 - 7.1. Powers of the CSN for knowing the existence of radiologically contaminated areas
 - 7.2. Powers of the CSN in relation to the procedures for declaring radiologically contaminated soils or lands
 - 7.3. Powers of the CSN in relation to radiological control of contaminated areas
 - 7.4. The Supreme Court ruling of November 15, 2022, in relation to the powers of the CSN over radiologically contaminated areas
8. **GHOSTS OF THE PAST**
 - 8.1. Palomares: almost sixty years of waiting
 - 8.2. The Jarama Site
 - 8.3. The Mendaña Marshes
 - 8.4. The phosphogypsum ponds of Huelva
 - 8.5. The Flix reservoir on the Ebro river
 - 8.6. The Hondón
9. **CONCLUSIONS**
10. **BIBLIOGRAPHY**

“But if they have thermonuclear power, where do they conduct the tests and detonations?”
“On their own planet, sir.”
“On their own planet?”
“Yes, sir.”
“Silly asses,” he muttered.
(Isaac Asimov, 1958)

1. INTRODUCCIÓN

Palomares: esta palabra tiene una gran fuerza evocadora. Inmediatamente nos retrotrae al accidente aéreo acontecido en 1966, en el que cuatro bombas termonucleares cayeron sobre ese territorio almeriense como consecuencia del choque de dos aviones militares estadounidenses. Han pasado casi sesenta años de aquello y la contaminación radiológica que causaron aún sigue presente en la zona. Por desgracia, no es el único ejemplo de espacios afectados radiológicamente en España. Tenemos, también, el caso de las Baquetas del Jarama, las Marismas de Mendaña, las balsas de fosfoyesos de Huelva, el embalse de Flix o El Hondón, por citar los más relevantes.

La situación no es exclusiva de España. Más allá de nuestras fronteras, otras comunidades sufren o han sufrido también las consecuencias de la contaminación radiológica sobre sus territorios, ya sea debido a accidentes nucleares, malas praxis en la gestión de residuos radiactivos, vertidos incontrolados de sustancias radiactivas, actuaciones realizadas en el pasado que no fueron sometidas a los adecuados controles, ensayos de armas nucleares, catástrofes naturales, etc. Piénsese en lo acontecido en la central nuclear ucraniana de Chernóbil, en 1986, o, más recientemente, en la central nuclear japonesa de Fukushima, en 2011. Es, por ello, que los máximos organismos internacionales en la materia vienen reclamando desde hace tiempo que los Estados se ocupen adecuadamente de las mismas. Concretamente, la Organización Internacional de Energía Atómica conmina a los Estados a que desarrollen el cuerpo normativo necesario para hacer frente debidamente a estas situaciones². Por su parte, la Comisión Internacional de Protección Radiológica

² En noviembre de 2003, la Organización Internacional de Energía Atómica aprobó los Requisitos de Seguridad WS-R-3 “[Remediation of Areas Contaminated by Past Activities and Accidents](#)”. Este documento fue complementado en marzo de 2007, por la Guía de Seguridad WS-G-3.1, “[Proceso de rehabilitación de zonas afectadas por actividades y accidentes pasados](#)”, cuya versión española es de 2009. En 2014, la OIEA aprobó una reforma del documento WS-R-3 integrándola en el documento [Requisitos de Seguridad Generales, Parte 3 \(GSR Part 3\)](#). Ello motivó la sustitución de la Guía de Seguridad WS-G-3.1 por la Guía de

exige, desde su conocida Publicación 103, de 2007, que sean objeto de especial supervisión.

Aunque el Derecho Nuclear español ha articulado medidas para posibilitar un control radiológico de estas zonas, a través de la normativa de protección sanitaria de las radiaciones ionizantes, ha carecido de instrumentos jurídicos adecuados para ofrecerles una solución definitiva. En 2022, empezaron a darse pasos significativos en esta línea. En ese año, se modificó la vetusta Ley de Energía Nuclear de 1964 al objeto de poder declarar formalmente “suelos o terrenos contaminados radiológicamente” y proceder a su recuperación. Paralelamente, se regularon los controles sobre las actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos. Esta normativa, sin embargo, aún no es de aplicación efectiva, porque adolece de un necesario desarrollo reglamentario que solo ha empezado a tramitarse en 2024³.

En este artículo, abordamos toda esta problemática. Nos ocupamos de los retos jurídicos que plantean las zonas contaminadas radiológicamente, entendiendo por tales aquellas áreas donde se detecte la presencia de radiaciones ionizantes en concentraciones perjudiciales para la salud de la población o para el medio ambiente. El concepto abarca tanto los supuestos de contaminación edáfica, en los que resulta afectado el suelo, como aquellos otros espacios en los que la contaminación radiológica afecta al aire o a masas de agua.

Nos planteamos, en primer lugar, si, ante la carencia de una regulación específica en el sector nuclear, no se podría haber aplicado a estos supuestos el régimen general de los suelos contaminados, vigente desde la aprobación del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero. A continuación, analizamos la normativa actual que, desde 2022, regula la declaración de suelos o terrenos contaminados radiológicamente y las actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos, y cómo debería, a nuestro juicio, completarse la misma, vía reglamentaria, haciendo especial hincapié en el controvertido tema de la atribución de las responsabilidades de cara a las labores de remediación de estos lugares. Complementamos el estudio, exponiendo las medidas de control radiológico que la normativa articula sobre estos espacios. Dedicamos especial atención a cuál es el papel que el Consejo de Seguridad Nuclear tiene en todos estos procesos, como máximo organismo encargado de la seguridad nuclear en España. Y finalizamos con una exposición de los principales casos de contaminación radiológica existentes en España.

Seguridad GSG-15 “[Remediation Strategy and Process for Areas Affected by Past Activities or Events](#)”, de mayo de 2022, que es la actualmente vigente.

³ En abril de 2024, el MITECO inició la tramitación para la elaboración del proyecto de Real Decreto por el que se apruebe el Reglamento sobre suelos contaminados radiológicamente.

2. LA INAPLICACIÓN DE LA NORMATIVA GENERAL EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN A LAS ZONAS CONTAMINADAS RADIOLÓGICAMENTE

Que los procedimientos de declaración de zonas contaminadas radiológicamente han necesitado y necesitan una regulación propia y específica es algo que ofrece pocas dudas, dada su idiosincrasia, la especial peligrosidad que entrañan y el papel que ha de jugar en los mismos el Consejo de Seguridad Nuclear (en adelante, CSN). Ahora bien, esta regulación no se ha producido hasta 2022 y, como ya hemos indicado, de manera incompleta. La existencia de una laguna normativa en un ámbito tan sensible es algo difícil de asimilar. Pensar que el ordenamiento jurídico español no ha sido capaz de ofrecer una respuesta a problemas de tal calado es preocupante. Por eso, es legítimo hacerse la pregunta de si habría sido posible aplicar a estas áreas la normativa genérica en materia de contaminación ambiental.

Por lo que se refiere a la contaminación atmosférica, la respuesta negativa se impone. La normativa que la regula, que reposa en esencia en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, excluye expresamente a las radiaciones ionizantes de su ámbito de aplicación (art. 2.2.b). En relación con la contaminación de las aguas, de esta materia se ocupa el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental. En su articulado, en ningún momento se alude de manera específica a las radiaciones ionizantes, ni estas están incluidas entre las sustancias contaminantes a tener en cuenta para la determinación de las Normas de Calidad Ambiental que se contemplan en los anexos IV y V para evaluar el estado de las masas de agua⁴.

En lo que concierne a la contaminación edáfica, ha sido un lugar común considerar que los suelos contaminados radiológicamente han estado exentos de la aplicación de la normativa española reguladora de la declaración de los suelos contaminados⁵. El argumento jurídico para ello se ha basado en que es

⁴ No obstante, podrían considerarse incluidas entre las sustancias contaminantes recogidas en el Anexo VI, pues este se refiere, con carácter genérico, a “sustancias... cuyas propiedades cancerígenas... estén demostradas”. En todo caso, la contaminación hidrológica por radiaciones ionizantes no constituye en la normativa en materia de aguas una materia que sea objeto del tratamiento diferenciado que merece.

⁵ Partimos de la definición de suelo que proporciona el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, en su artículo 2.a), entendiéndolo por tal “la capa superior de la corteza terrestre, situada entre

la legislación en materia de residuos la que ampara la normativa sobre suelos contaminados y que esta legislación no se aplica a los residuos radiactivos. Así, concretamente, la primera vez que se regularon los suelos contaminados, se hizo en los artículos 27 y 28 de la Ley de 10/1998⁶, de 21 de abril, de Residuos, y esta ley ya excluía expresamente de su aplicación a los residuos radiactivos, derivándolos hacia su normativa propia (art. 2.1.b)⁷. Esta tendencia se ha mantenido en las sucesivas leyes de residuos. En la actualmente vigente, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, Ley 7/2022), la exclusión de los residuos radiactivos es explícita en su artículo 3.2.c)⁸.

La no aplicación a los residuos radiactivos de la normativa general en materia de residuos, al objeto de otorgarles un tratamiento jurídico especial regulado por su propia normativa, condujo a considerar que tampoco debían serles aplicables las prescripciones referentes a los suelos contaminados contenidas en esta normativa y en su desarrollo reglamentario⁹. Es, desde luego, esta, una interpretación posible, pero también cabría entender que “residuos”, como cosa mueble, y “suelos contaminados”, como proceso que afecta a un bien inmueble, son ámbitos de la realidad que, si bien relacionados, mantienen, cada uno de ellos, su propia autonomía, por mucho que se regulen en la misma norma¹⁰.

el lecho rocoso y la superficie”, y que excluye “aquellos permanentemente cubiertos por una lámina de agua superficial”.

⁶ *Vid.*, sobre estos artículos, JUNCEDA MORENO, Javier. [Sobre la contaminación del suelo](#). *RAP*, núm. 157, enero-abril, 2002, pp. 421-443.

⁷ La primera ley española de residuos, la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos, ya derivaba los residuos radiactivos hacia su legislación propia (artículo Segundo. Cuatro).

⁸ *Vid.*, al respecto, ALENZA GARCÍA, José Francisco. [Objeto y finalidad de la nueva Ley de residuos. Los conceptos de residuos, de subproducto y de fin de la condición de residuo](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número Extraordinario 21, dedicado al Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de Abril), 2022, p. 38. Igualmente, PALOMAR OLMEDA, Alberto. Capítulo 1: Objeto, finalidad y ámbito de aplicación. En: PALOMAR OLMEDA, Alberto y DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (dir.). *Estudios sobre la ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Cizur Menor: Aranzadi, 2022, pp. 27-64.

⁹ Véase, en este sentido, la [Guía Técnica de aplicación del RD 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados](#) publicada por el Ministerio de Educación y Ciencia, y el Ministerio de Medio Ambiente en 2007. En la nota a pie de página 31 (p. 42), se indica: “La Ley 10/98 (de residuos) excluye del ámbito de la ley, los residuos radiactivos, por lo que se excluyen éstos de las obligaciones requeridas por el RD”.

¹⁰ El carácter autónomo de los suelos contaminados respecto al régimen de los residuos lo destacan, igualmente, autores, como José Francisco Alenza García, quien llega a afirmar, en este sentido, que la regulación de los suelos contaminados en la misma norma que regula los residuos “carece de fundamento”. *Vid.* ALENZA GARCÍA, José Francisco (cit., p. 30).

Esta defensa de la autonomía de ambas instituciones –“residuos”, por un lado, y “suelos contaminados”, por otro- viene avalada por el hecho de que incluso aunque la norma que los regule sea la misma, esta les otorga un tratamiento diferenciado que se manifiesta incluso en la propia denominación de esta norma que por algo se llama Ley de “residuos” y “suelos contaminados”¹¹. Si así se hace, es plausible interpretar que la exclusión de los residuos radiactivos de la normativa general en materia de residuos solo afecta, en sentido estricto, al tratamiento de los residuos radiactivos. En cambio, la posible exclusión de la normativa sobre suelos contaminados a los suelos contaminados radiológicamente solo puede argumentarse si aquella normativa la contempla explícitamente. Por otra parte, la no aplicación de la normativa general de residuos a los residuos radiactivos siempre ha radicado en el hecho de que estos últimos han contado con una normativa propia y un régimen jurídico peculiar. Pero este no es el caso de la declaración de suelos contaminados por radiaciones, que han carecido de dicha normativa hasta el 2022.

Pues bien, siguiendo esta línea argumental, procede analizar la normativa específica sobre suelos contaminados y ver si esta contempla la exclusión de la misma a los suelos contaminados por radionucleidos. Esta normativa específica se recoge en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados (en adelante, Real Decreto 9/2005)¹². Este Real Decreto tiene la consideración de legislación básica a efectos competenciales (Disposición final primera).

Igualmente, CABEDO USO, Sofía (cit., p. 488). *Vid.*, también, DE LA VARGA PASTOR, Aitana. [Título VIII. Suelos contaminados \(arts. 98 a 103\)](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número Extraordinario 21, dedicado al Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de Abril), 2022, p. 606. Es verdad que la jurisprudencia comunitaria, con la STJCE de 7 de septiembre de 2004, ha equiparado el suelo contaminado a los residuos, pero lo ha hecho únicamente a los efectos de exigir que la obligación comunitaria de tratar adecuadamente los residuos para que no causen un daño ambiental se aplique también al tratamiento de los suelos contaminados. *Vid.*, sobre el tema, DE LA VARGA PASTOR, Aitana. [La consideración del suelo contaminado como residuo a partir de la STJCE de 7 de septiembre de 2004 y sus repercusiones en el Derecho alemán](#). *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 33, 2006, pp. 405-438.

¹¹ A mayor abundamiento, cuando el artículo 3.1 de la Ley 7/2022 regula el ámbito de aplicación de esta ley, diferencia entre los residuos, en el epígrafe a), y los suelos contaminados, en el epígrafe c).

¹² Actualmente, este Real Decreto desarrolla los artículos 98 a 103 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que es la que contiene la regulación sustancial con rango de ley de esta materia.

Lo primero que debe advertirse del mismo es que no contiene ninguna disposición que, de manera explícita y con carácter general, excluya de su ámbito de aplicación a los suelos contaminados radiológicamente. Entrando en detalle, el Real Decreto 9/2005 aborda el tratamiento de los suelos contaminados desde dos perspectivas: una primera, de control del estado de los suelos susceptibles de contaminación, y otra segunda, reparadora, para hacer frente a supuestos de contaminación edáfica¹³.

La óptica de control de suelos se sustancia en establecer toda una serie de medidas de vigilancia sobre las actividades que se consideren “potencialmente contaminantes del suelo”. A tales efectos, el artículo 2.e) define cuáles son estas actividades, identificándolas, esencialmente, con las que aparecen listadas en el anexo I de la norma. Pues bien, cuando se analiza con atención ese anexo I, puede observarse que la tendencia es excluir del mismo prácticamente todas aquellas actividades de carácter nuclear o radiactivo¹⁴.

¹³ Sobre el régimen jurídico de los suelos contaminados en España, pueden verse los siguientes trabajos: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. La declaración de suelo contaminado, procedimiento y obligación de saneamiento en el derecho español. En: VV.AA., *Derecho privado y medio ambiente*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2017, pp. 459-490. DE LA VARGA PASTOR, Aitana (cit., pp. 603-639). CABEDO USO, Sofía. Capítulo 15: Suelos contaminados. En: PALOMAR OLMEDA, Alberto y DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (dir.). *Estudios sobre la ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Cizur Menor: Aranzadi, 2022, pp. 483-511. SANZ RUBIALES, Íñigo, y DE LA VARGA PASTOR, Aitana. Regulación, problemática y régimen jurídico de los suelos contaminados: especial atención tanto a su declaración, inventario y sujetos responsables, como a las diversas acciones que cabe emprender con la finalidad de recuperarlos y repararlos. En: GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (dir.). *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*. Cizur Menor: Aranzadi, 2014, pp. 441-553. Sobre el tratamiento jurídico de los suelos para preservar la salud y los ecosistemas, *vid.* DE LA VARGA PASTOR, Aitana. [Análisis jurídico de la protección del suelo, su repercusión en la salud de las personas y los ecosistemas y la nueva perspectiva hacia la salud del suelo en el marco del "One Health"](#). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, núm. 2, 2021. Disponible en internet [Última consulta, 25 de septiembre de 2024].

¹⁴ El anexo I del Real Decreto 9/2005 utiliza, como criterio de identificación de las diferentes actividades, su código en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE). La primera versión del anexo I se ajustó al CNAE-93, contenido en el Real Decreto 1560/1992, de 18 de diciembre (modificado por Real Decreto 330/2003, de 14 de marzo). Si se lo examina con atención, no incluye dentro del listado de “actividades potencialmente contaminantes del suelo” ninguno de los siguientes códigos: 12.00 (“extracción de minerales de uranio y torio”) y 23.30 (“tratamiento de combustibles nucleares y residuos radiactivos”). Sí que incluye la “producción de energía eléctrica” (código CNAE 40.1), que abarca la de origen nuclear, si bien, se interpretó que las obligaciones del Real Decreto 9/2005 respecto a la misma solo afectarían a las sustancias y residuos que no fueran radiactivos.

El actual anexo I del Real Decreto 9/2005 es obra de la Orden PRA/1080/2017, de 2 de noviembre, que toma como referencia la CNAE-2009, contenida en el Real Decreto

Ahora bien, la cosa cambia en lo que respecta a las medidas reparadoras que el Real Decreto 9/2005 articula. Estas medidas consisten, en esencia, en la posibilidad por parte de los poderes públicos de declarar un espacio como “suelo contaminado” y ordenar su proceso de descontaminación. Su artículo 2.j) define como suelo contaminado “*aquel cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso de origen humano*”¹⁵. Como puede observarse, esta definición se extiende a cualquier componente químico peligroso, sin excluir aquellos compuestos químicos de carácter radiactivo, porque en ningún momento, el Real Decreto menciona esta exclusión o contiene alguna prescripción que indique que el mismo no es aplicable a las actividades nucleares o radiactivas. El anexo III contiene los criterios para declarar un suelo como contaminado y, en este sentido, precisa:

“Un suelo será declarado como contaminado cuando se determinen riesgos inaceptables para la protección de la salud humana o, en su caso, de los ecosistemas, debido a la presencia en este de alguna de las sustancias contaminantes recogidas en los anexos V y VI o de cualquier otro contaminante químico”.

La previsión pone el acento en que en el suelo se contengan las sustancias contaminantes recogidas en los anexos V y VI. Es bien cierto que, si analizamos estos anexos, en ningún momento se mencionan entre las mismas a sustancias radiológicas -lo cual es indicativo de que el Real Decreto 9/2005 no está

475/2007, de 13 de abril. De su análisis, puede verse que, siguiendo la tendencia anterior, no se incluyen como “actividades potencialmente contaminantes del suelo” los siguientes códigos: 07.21 (“extracción de minerales de uranio y torio”), 24.46 (“procesamiento de combustibles nucleares”), 35.17 (“producción de energía eléctrica de origen nuclear”). Además, se excluyen expresamente las siguientes: “*el enriquecimiento de minerales de uranio y torio*” (anexo I, epígrafe 20), “*la fabricación de sustancias radioactivas para el diagnóstico in vivo*” (anexo I, epígrafe 21) y “*la encapsulación, preparación y otro tipo de tratamiento de los residuos nucleares para su almacenamiento*” (anexo I, epígrafe 38). Debe, también, considerarse tácitamente excluido el propio tratamiento de residuos nucleares y radiactivos porque el epígrafe 38 solo incluye aquellas actuaciones de tratamiento de los residuos regulados por la Ley de Residuos y ya hemos comentado que la Ley de Residuos excluye expresamente a los residuos radiactivos. Las únicas actividades radiactivas que se consideran “potencialmente contaminantes del suelo” son “*la fabricación de equipos de radiación, electromédicos y electroterapéuticos*” (anexo I, epígrafe 26.6).

A mayor abundamiento, el artículo 3.2 del Real Decreto 9/2005 establece que también serán “actividades potencialmente contaminantes del suelo” aquellas que manejen más de diez toneladas al año de las sustancias peligrosas que regula el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, y puede constatarse que este Real Decreto tampoco es aplicable a las sustancias radiactivas (art. 1.2.g).

¹⁵ La definición coincide prácticamente con la que proporciona el artículo 2. ax) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

pensado para dichas sustancias-, pero, préstese atención a que el anexo III habla, al mismo tiempo, en términos genéricos, “de cualquier otro componente químico”. Por tanto, esta expresión podemos entenderla comprensiva, también, de componentes químicos de carácter radiactivo.

En resumen, mi modesta opinión es que, durante todo el tiempo en que España ha estado carente de una normativa específica para declarar y tratar los suelos contaminados radiológicamente, podría haberse suplido esa laguna acudiendo a la normativa genérica sobre suelos contaminados. Es más, dado que aún contamos en esta materia con una normativa incompleta, es razonable pensar que en todo aquello que la normativa específica no regule, pueda acudir a la normativa general, máxime tras las innovaciones en este ámbito que introducen los artículos 98 a 103 de la Ley 7/2022, sobre los que volveremos más adelante.

Soy consciente de que la aplicación no habría sido sencilla por diversos motivos. Entre otros, porque cualquier procedimiento de declaración de un suelo contaminado por radionucleidos exige la intervención del Consejo de Seguridad Nuclear, cosa que ni el Real Decreto 9/2005, ni los artículos 98 a 103 de la Ley 7/2022, prevén. Al mismo tiempo, porque tanto el Real Decreto 9/2005 como la Ley 7/2022 otorgan las competencias ejecutivas para su aplicación a las Comunidades Autónomas, mientras que viene entendiéndose que las competencias de todo cuanto concierne a la seguridad nuclear deben ser exclusivas del Estado, aspecto este que, por otra parte, como analizaré más adelante, es bastante discutible. Y, por último, pero no menos importante, porque el Real Decreto 9/2005 no establece Niveles Genéricos de Referencia para las sustancias contaminantes radiactivas, siendo este un criterio técnico fundamental a la hora de declarar formalmente un suelo como contaminado. No obstante, como indica la profesora Bolaños Piñeiro, las listas de NGR de este Real Decreto “no son *numerus clausus*”¹⁶. De hecho, el Real Decreto 9/2005 establece, en el anexo VII, los criterios para determinar Niveles Genéricos de Referencia en el caso de sustancias químicas no recogidas ni en el anexo V ni en el anexo VI.

Una muestra de que esta interpretación que aquí ofrecemos es factible, a efectos prácticos, es el caso de El Hondón. Como analizaremos con detalle en el epígrafe 8.6, en 2019, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia utilizó el procedimiento previsto en el Real Decreto 9/2005 para declarar como suelo contaminado los terrenos de El Hondón, en Cartagena, afectados por contaminación radiológica. Es bien cierto que en este caso, también concurría

¹⁶ Vid. BOLAÑO PINEIRO, María del Carmen. [Informes de calidad del suelo en la normativa de suelos contaminados en la comunidad autónoma del país vasco](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44, 2014, pp. 303-339.

la presencia en ese espacio de otras sustancias químicas contaminantes, con lo que no habría tenido sentido para la Comunidad Autónoma limitar la declaración de contaminación a estas últimas y no abarcar, también, las radiactivas¹⁷.

3. LA REFORMA DE 2008 DEL REGLAMENTO DE INSTALACIONES NUCLEARES Y RADIATIVAS EN RELACIÓN CON LAS ÁREAS CONTAMINADAS RADIOLÓGICAMENTE

El primer paso hacia un tratamiento normativo en España de las zonas contaminadas radiológicamente de cara a su declaración y rehabilitación se da en 2008. En este año, tiene lugar una importante reforma del Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (en adelante, RINR), aprobado en virtud del Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre. El Real Decreto 35/2008, de 18 de enero, va a modificar un número considerable de artículos del RINR y se aprovecha esta reforma para añadir un capítulo II al título VII del Reglamento, con el título “Áreas contaminadas”¹⁸. Este capítulo va a contener un único artículo, el 81, que establece tres medidas que guardan relación con las áreas contaminadas por radiaciones ionizantes. Son las siguientes:

- El apartado primero del artículo 81 obliga tanto a las Administraciones Públicas como a toda persona que sea titular de cualquier instalación o actividad, a poner en conocimiento del CSN cualquier suceso del que pudiera derivarse contaminación radiológica de terrenos o de recursos hidrológicos. Como puede observarse, los obligados por el precepto son dos tipos de sujetos, las Administraciones Públicas, por un lado, y los titulares de instalaciones o actividades, por otro.

La naturaleza de ambas obligaciones y su alcance son bien distintos. La obligación dirigida a las Administraciones Públicas debemos concebirla más

¹⁷ Ninguna otra Comunidad Autónoma ha declarado suelos contaminados por radionucleidos haciendo uso del Real Decreto 9/2005. El caso más llamativo es el de Andalucía, por contar con hasta tres espacios afectados radiológicamente -Palomares, las balsas de fosfoyesos de Huelva y las Marismas de Mendaña-, ninguno de ellos declarado expresamente como contaminado.

¹⁸ Uno de los factores que posiblemente influyó en esta reforma fue la aprobación en marzo de 2007, por parte de la Organización Internacional de Energía Atómica, de la Guía de Seguridad WS-G-3.1, “[Proceso de rehabilitación de zonas afectadas por actividades y accidentes pasados](#)” (la versión española es de 2009). Este documento fue sustituido en mayo de 2022, por la Guía de Seguridad GSG-15 “[Remediation Strategy and Process for Areas Affected by Past Activities or Events](#)”.

bien como un deber de colaboración con el CSN. Tiene un alcance genérico, referido a cualquier suceso radiológico que tenga lugar en su ámbito territorial o, de tratarse de Administraciones no territoriales, en la esfera de sus competencias. Por el contrario, la obligación dirigida a los titulares de instalaciones o actividades hemos de interpretarla como una auténtica obligación jurídica cuyo incumplimiento puede dar lugar al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración¹⁹. Repárese que el sujeto obligado es cualquier titular de una instalación o actividad, entendidas estas en un sentido amplio, no únicamente los responsables de instalaciones nucleares o radiactivas. Es, ahí, donde reposa la singularidad de esta medida, ya que, por lo general, los destinatarios de los controles contenidos en el RINR son, mayormente, los titulares de instalaciones nucleares o radiactivas. La responsabilidad hemos de entenderla restringida a sucesos de contaminación radiológica vinculados a la instalación o actividad correspondiente.

En el caso de instalaciones nucleares o radiactivas, esta obligación forma parte de los deberes de notificación de sucesos e incidentes radiológicos a los que están sujetas, en virtud de las responsabilidades que se derivan del artículo 8 del RINR, y aparecen recogidas en los condicionantes de sus autorizaciones de funcionamiento. Por tanto, viene siendo exigible desde que este régimen existe, muy anterior a la modificación de 2008 y, a tales efectos, el CSN viene aprobando Instrucciones de obligado cumplimiento que detallan cómo debe ser el suministro de la información y los plazos para ello²⁰.

En el caso de actividades que no se realicen en instalaciones nucleares o radiactivas, el precepto no señala plazo para la comunicación. Ha de entenderse que esta habrá de producirse en el plazo más breve posible desde que se tenga conocimiento del suceso. La medida no parece estar dotada de efecto retroactivo, porque no hay nada que lo indique así. Por ende, se hará efectiva únicamente para sucesos que tengan lugar a partir de la entrada en vigor del

¹⁹ Ver, en este sentido, la infracción contenida en el artículo 86.10 bis. de la LEN, introducido por el Real Decreto-Ley 6/2022. También lo indican así las Instrucciones aprobadas por el CSN referente a esta materia, a las que nos referimos en nota posterior.

²⁰ El CSN cuenta con tres instrucciones que regulan la notificación de sucesos e incidentes radiológicos. Son las siguientes:

[La Instrucción IS-18, de 2 de abril de 2008, del Consejo de Seguridad Nuclear, sobre los criterios aplicados por el Consejo de Seguridad Nuclear para exigir, a los titulares de las instalaciones radiactivas, la notificación de sucesos e incidentes radiológicos.](#)

[La Instrucción IS-10, revisión 2, de 7 de septiembre de 2023, del Consejo de Seguridad Nuclear, por la que se establecen los criterios de notificación de sucesos al Consejo por parte de las centrales nucleares.](#)

[La Instrucción IS-42 de 26 de julio de 2016, del Consejo de Seguridad Nuclear, por la que se establecen los criterios de notificación al Consejo de sucesos en el transporte de material radiactivo.](#)

Real Decreto 35/2008, de 18 de enero, cosa que se produjo al día siguiente de su publicación en BOE (Disposición final segunda)²¹. Entiendo que habría sido más efectiva si se aplicara, igualmente, a acontecimientos que tuvieron lugar en el pasado y que hayan pasado desapercibidos.

El objetivo de la medida es claro: que el CSN tenga cumplido conocimiento de acontecimientos de los que pueda derivar una contaminación edáfica, atmosférica o hídrica, para poder adoptar las oportunas medidas sobre los mismos. Por lo que concierne a la afectación del medio hídrico, debemos entenderla aplicable a cualquier masa de agua, tanto terrestre como marítima, si bien el uso en el artículo de la expresión “recursos hidrológicos” parece sugerir que la norma está pensando, sobre todo, en las aguas continentales y, por ello, en los efectos que la contaminación radiológica de las mismas puede tener para la salud de la población, en tanto que agua de boca.

- La segunda medida está formulada en términos bastante indeterminados, lo cual es manifestación de que en 2008 se estaba aún ante una regulación normativa en ciernes, que no se va a ir concretando hasta la reforma de 2022. El apartado segundo del artículo 81 RINR exige que cualquier plan de descontaminación o mitigación que se elabore sobre terrenos o masas de agua contaminados radiológicamente tendrá que contar con el dictamen favorable del CSN²². Asimismo, una vez que se ejecute dicho plan, el CSN inspeccionará el área y podrá emitir un dictamen conteniendo limitaciones de usos que remitirá a la Comunidad Autónoma correspondiente.

El precepto utiliza un lenguaje donde predomina el uso de giros gramaticales condicionales que dotan a sus prescripciones de una gran indeterminación. Así, en primer lugar, no contiene la obligación de diseñar un plan de actuación sobre la zona contaminada, cosa que parecería bastante lógica, sino únicamente se exige la intervención del CSN en el hipotético caso de que dichos planes “*podieran plantearse*”. En segundo lugar, tampoco requiere, de manera inexorable, que el CSN emita un dictamen sobre los resultados de las labores de mitigación o descontaminación. El precepto lo deja al arbitrio del propio CSN, como se deduce del uso de la forma gramatical “*podiendo emitir*”. Y, por último, también estará en manos del CSN que ese supuesto dictamen incorpore o no limitaciones de uso²³.

²¹ Este Real Decreto se publicó en el BOE núm. 42, de 18 de febrero de 2008.

²² Antes de la reforma de 2008, los únicos planes que requerían este informe del CSN eran los planes de restauración de las minas de uranio (Disposición adicional primera RINR).

²³ Dos situaciones en las que, haciendo uso del artículo 81.2, el CSN ha dictaminado planes de restauración de zonas afectadas por radionucleidos, son el proyecto de remediación de los terrenos de El Hondón, en Cartagena, en 2019, y el proyecto de clausura de las balsas de fosfoyesos de Huelva, en 2022. En ambos supuestos, el dictamen fue favorable.

Otro aspecto que llama la atención del artículo 81.2 es que las medidas se refieren únicamente a los planes cuya elaboración corresponda a los titulares de los terrenos o de recursos hidrológicos afectados. Este fue un añadido al borrador del Real Decreto consecuencia del dictamen emanado respecto al mismo por el Consejo de Estado, que sugirió que sería conveniente precisar en el Real Decreto a quién correspondería la elaboración de los planes²⁴. La recomendación fue, sin duda, bienintencionada, pero lo cierto es que no tengo yo tan claro que el añadido ofrezca mayores garantías, porque deja fuera del precepto a eventuales planes de mitigación o descontaminación que pudieran aprobarse en relación con estas áreas por personas que no fueran sus titulares. Piénsese, por ejemplo, en planes aprobados por las Administraciones Públicas.

- La tercera medida, prevista en el apartado tercero del artículo 81, es la que busca desplegar efectos más inmediatos. El precepto conmina al CSN a elaborar un inventario de los terrenos y recursos hidrológicos afectados por contaminación radiológica, informando de ello a las autoridades competentes.

Se echa en falta en la disposición la fijación de un plazo para que el CSN lleve a efecto la obligación.

El 24 de marzo de 2010, el pleno del CSN acordó iniciar los estudios de cara a la elaboración del inventario, constituyendo, a tales efectos, un grupo de trabajo junto con representantes del Ministerio de Industria. El grupo de trabajo consideró que era necesario concretar el régimen jurídico de los espacios contaminados radiológicamente antes de realizar el inventario, para darle una adecuada seguridad jurídica a este, y, a tal efecto, elaboró un borrador de proyecto de Real Decreto específicamente destinado a regular estas cuestiones en 2010²⁵. Se consideró, no obstante, que la aprobación del Real Decreto exigía modificar previamente la Ley sobre Energía Nuclear, al objeto de dotar de suficiente cobertura legal a dicha norma reglamentaria, cosa que, como hemos venido comentado, no se produjo hasta doce años después, en 2022. Una vez que este primer paso, por fin, se dio, aún se está a la espera de la aprobación del correspondiente real decreto para que en un futuro podamos contar con este

²⁴ [Dictamen del Consejo de Estado de 19 de diciembre de 2007](#) (número de expediente: 2346/2007).

²⁵ Borrador de proyecto de Real Decreto por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios para la declaración de suelos contaminados y suelos con restricciones de uso por razones radiológicas, de 2010.

inventario²⁶. En mi modesta opinión, aun compartiendo los argumentos esgrimidos de que lo idóneo habría sido contar con una más completa regulación de la materia, el mandato normativo efectuado con la reforma de 2008 fue claro e inequívoco y entiendo que no estaba en manos del CSN la decisión de condicionarlo a una ulterior modificación de la LEN, que en ese momento no se sabía cuándo se produciría. Hay que pensar que lo que el artículo 81.3 RINR exige del CSN no es tanto un registro sobre las zonas *declaradas formalmente* como contaminadas radiológicamente, como consecuencia del correspondiente procedimiento administrativo previo sino algo de menor trascendencia jurídica: la elaboración de un listado con los espacios *afectados* por contaminación radiológica de los que el CSN tenga noticia. Por eso creo que lo correcto habría sido elaborar el inventario. Entiendo que a las alturas de 2008, el CSN ya disponía de suficiente información para haberlo hecho. El resultado es que la elaboración de este inventario arrastra, a mi juicio, un retraso injustificable. A día de hoy, todavía no hay visos de que pueda ver la luz.

Cuando escribo estas páginas, en junio de 2024, se está en proceso de sustituir el RINR de 1999 por uno nuevo. Tras someterse al correspondiente trámite de información pública a finales del 2023, el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la exposición a las radiaciones ionizantes previsiblemente será aprobado próximamente²⁷. De ser así, importantes cambios tendrán lugar respecto a lo anteriormente tratado porque el proyecto de nuevo RINR suprime el capítulo dedicado al control de las áreas contaminadas añadido en 2008. Si esto se consumara, creo que no sería muy positivo pues implicaría rebajar los instrumentos de control en este ámbito. En lo que se refiere al inventario de espacios afectados por contaminación radiológica a elaborar por el CSN, también desaparece del proyecto. El proyecto, en cambio, prevé la creación por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, MITECO) de un “inventario de suelos contaminados radiológicamente y de suelos con restricciones de uso”, con una finalidad bien distinta, porque iría referido a aquellos suelos formalmente declarados como tales (Disposición adicional cuarta). Nótese, por su denominación y por el contenido del mismo en el anexo

²⁶ El CSN informa sobre todo este proceso en su portal, en el siguiente enlace: [Información detallada en Información sobre la vigilancia radiológica del Consejo de Seguridad Nuclear en terrenos con radiactividad en España.](#)

²⁷ El proyecto puede consultarse en el siguiente enlace: [Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la exposición a las radiaciones ionizantes.](#)

IX del proyecto, que, además, este inventario no abarcaría las masas de aguas contaminadas, solo la contaminación edáfica y la atmosférica²⁸.

4. LA REGULACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE ZONAS CONTAMINADAS RADIOLÓGICAMENTE EN LA LEY DE ENERGÍA NUCLEAR

La tan esperada normativa sobre la declaración de zonas contaminadas radiológicamente va a llegar en 2022, con la aprobación de la Disposición final primera del Ley 6/2022, de 29 de marzo que modifica la Ley de Energía Nuclear de 1964.

4.1. Cuestiones preliminares

El 29 de marzo de 2022, el Gobierno español aprueba el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, con medidas para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales derivadas de la guerra en Ucrania, motivada por la invasión rusa de este país que tuvo lugar unas semanas antes, el 24 de febrero. Este Real Decreto-Ley contiene una Disposición final primera en virtud de la cual se modifica la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear (en adelante, LEN).

Antes de empezar con el análisis de los cambios realizados por esta normativa, debemos realizar algunas consideraciones preliminares.

Lo primero que llama poderosamente la atención es que haya que bucear en el marasmo de disposiciones contenidas en un Real Decreto-Ley motivado por la guerra de Ucrania, para encontrar en una disposición final la regulación de la declaración de los suelos o terrenos contaminados radiológicamente y de las actividades potencialmente contaminantes del suelo con radionucleidos, materias que absolutamente nada tienen que ver con este conflicto bélico ni con sus consecuencias (como no sea que lo ocurrido en Ucrania evocara el accidente en la central nuclear de Chernóbil de 1986). Sorprende, además, que se haga mediante decreto-ley que, como se sabe, es una norma con rango de ley que solo puede emanarse en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 Constitución española) cuando llevamos décadas sin una regulación de este asunto y cuando, además, las medidas introducidas carecen de carácter efectivo

²⁸ El proyecto de RINR reproduce, también, las definiciones de “suelo o terreno contaminado radiológicamente” y de “suelo o terreno con restricciones de uso” incorporadas a la Ley sobre Energía Nuclear en 2022 (art. 2.34º y 35º).

porque su aplicación práctica se hace depender de un desarrollo reglamentario que aún se espera. El preámbulo del Real Decreto-Ley 6/2022 ni tan siquiera hace ademán de intentar motivar la conexión o la urgencia, consciente, posiblemente, de la inexistencia de ambas, limitándose, únicamente, a dar cuenta de la modificación en la LEN.

Una segunda consideración es en referencia a la ley que se modifica con la reforma. La Ley sobre Energía Nuclear de 1964 es una de las pocas leyes aprobadas durante el franquismo que aún sigue en pie. Como cabe imaginar, responde a unos presupuestos institucionales y, por la materia que regula, tecnológicos, que poco tienen que ver con la actualidad. Por ello, es una ley tremendamente parcheada. Prácticamente, la mitad de su articulado ha sido afectado por modificaciones -en ocasiones, más de una vez-, derogaciones o reenumeraciones; hay artículos que son inaplicables porque se refieren a organismos que ya no existen y otros han sido añadidos a posteriori. Cuando más de sesenta años han pasado desde su publicación, retóricamente nos preguntamos: ¿no es ya hora de contar con una nueva ley que responda a los presupuestos del presente o, al menos, con un texto refundido actualizado que pueda facilitar su aplicación?²⁹

En tercer lugar, hablemos de las razones que motivaron la reforma de la LEN efectuada por la Disposición final primera del Real Decreto-Ley 6/2022. Esta respondió a dos propósitos: por un lado, recordemos que el artículo 81.3 del RINR, introducido en 2008, conminó al CSN a elaborar un inventario de zonas afectadas por contaminación radiológica y que el grupo de trabajo creado por este organismo determinó que, como paso previo a la elaboración del mismo, era necesario aprobar un reglamento que lo regulase, lo cual, a su vez, requería, una modificación de la LEN para dar al reglamento la adecuada cobertura legal. Por otro lado, la reforma de la LEN también responde al deseo de transponer los artículos 100, 101 y 102 de la Directiva 2013/59/Euratom, que serán

²⁹ Ya en 1999, el que suscribe estas páginas reivindicada la necesidad de contar con una nueva Ley sobre Energía nuclear. *Vid.* AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel (*Derecho Nuclear*, cit., pp. 781 y ss.). En la misma línea, DÍEZ MORENO, Fernando. La Legislación sobre energía nuclear en el ordenamiento jurídico español”. En: VV. AA. *Jornadas de estudio sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*. Madrid: Consejo de Seguridad Nuclear, 1988, pp. 21 y ss. Otros autores hace ya décadas que pusieron de manifiesto los problemas derivados de la desactualización de la LEN. *Vid.*, en este sentido, CORRETTJER PALOMO, Luz. Origen, evolución y situación actual de la legislación española sobre energía nuclear. En: VV. AA. *Jornadas de estudio sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*. Madrid: Consejo de Seguridad Nuclear, 1988, pp. 44 y ss. Igualmente, PETREMENT, María Jesús. Adecuación de la legislación vigente a las circunstancias actuales. En: VV. AA. *Jornadas de estudio sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*. Madrid: Consejo de Seguridad Nuclear, 1988, pp. 93 y ss.

tratados más adelante. Así lo indica explícitamente la Disposición final 42ª del Real Decreto-Ley 6/2022. Esta disposición final hace bien en matizar que dicha transposición es solo parcial y lo es en un doble sentido. Por un lado, la reforma no aborda en su integridad la problemática de las diversas situaciones de exposición existente que pueden darse, que es lo que regulan estos artículos de la Directiva comunitaria, sino que únicamente se refiere a uno de esos tipos de situaciones: la de los suelos o terrenos contaminados radiológicamente. Además, ni incluso estos los regula por completo, como habremos de ver a lo largo de este epígrafe y en el epígrafe 6. Bien se podría haber mencionado, también, como objeto de transposición, el artículo 73 de la Directiva, que se refiere expresamente a las “zonas contaminadas” dentro de las cuáles se integran los suelos o terrenos contaminados. La transposición se produjo pasados más de cuatro años del plazo previsto en la Directiva. En septiembre de 2023, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea condenó a España por no haber transpuesto la Directiva en plazo.

4.2. Análisis de la modificación de la LEN efectuada en 2022

Desde el punto de vista formal, los cambios efectuados en la LEN por la Disposición final primera del Real Decreto-Ley 6/2022 no son demasiados. Consistieron, simplemente, en modificar dos artículos de la LEN y en añadirle otro. Los artículos modificados fueron el segundo, al que se le añadieron dos apartados -el 9 bis y el 9 ter-, y el ochenta y seis, a cuyo epígrafe a) se le añadió el apartado 10 bis. El artículo de nuevo cuño es el artículo 38 ter.

Desde el punto de vista material, sin embargo, la reforma fue significativa. Tuvo por objeto ofrecer un marco regulatorio de referencia respecto de la declaración de los suelos o terrenos contaminados radiológicamente, dirigido a varias finalidades: tener conocimiento de qué suelos o terrenos pudieran estar contaminados por radionucleidos, poder declarar formalmente dichos espacios como contaminados, poder adoptar las medidas correspondientes respecto de los mismos y aclarar a qué órgano de la Administración General del Estado le corresponden estas competencias. El marco regulatorio es un completo incompleto, pues los detalles se derivan hacia un ulterior desarrollo reglamentario. Además, la reforma no es comprensiva de cualquier zona contaminada por radionucleidos porque se refiere en esencia a la contaminación edáfica. No abarca las masas de agua³⁰, y, por lo que se refiere a la contaminación atmosférica, como pondremos de manifiesto más adelante, no está del todo claro que la comprenda.

³⁰ Véase, en este sentido, la Guía de Seguridad de la OIEA GSG-15, que recomienda que la gestión de las zonas contaminadas radiológicamente abarque también las aguas (cit., 1.11.).

La reforma tomó claramente como modelo la normativa en materia de suelos contaminados contenida en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, lo cual refuerza nuestra idea, manifestada en el epígrafe 2 de este trabajo, de que este reglamento podría haberse utilizado en el ámbito nuclear ante una ausencia de normativa específica. No obstante, hay diferencias entre uno y otro régimen, que iremos señalando.

La reforma no responde de manera totalmente fidedigna al contenido de los artículos 100, 101 y 102 de la Directiva 2013/59/Euratom. Muy especialmente, se echa en falta que no recoja la obligatoria de que se elabore una estrategia estatal para hacer frente a la problemática de las zonas contaminadas con radionucleidos, como entiendo que exige el artículo 101 de esta Directiva.

4.2.1. Los conceptos de “suelo o terreno contaminado radiológicamente” y “suelo o terreno con restricciones de uso”

Entrando ya en detalle, los cambios se inician afectando al artículo 2 de la LEN, que es el precepto destinado a definir los diferentes términos que la ley utiliza. Es por ello por lo que la reforma efectuada, en el número Uno de la Disposición final primera, se ve en la obligación de añadir al listado dos nuevas definiciones, distinguiendo entre "Suelo o terreno contaminado radiológicamente" (9 bis) y "Suelo o terreno con restricciones de uso" (9 ter). La diferencia entre uno y otro tipo de espacio va a depender de la concentración de radionucleidos que se detecte en ese terreno. En el caso de los primeros, la concentración es tan elevada que no es posible realizar en el mismo ningún tipo de uso porque ello implicaría un riesgo radiológico inaceptable para la salud humana o el medio ambiente. Por tanto, debemos deducir que el espacio estará vedado para cualquier aprovechamiento, ya sea industrial, residencial, agrícola, ganadero, etc., incluida la mera estancia no autorizada expresamente. En el caso de los segundos, en cambio, la concentración de radionucleidos es menor y ello permite ciertos usos, aquellos que se estimen compatibles con la contaminación existente³¹. La denominación escogida de "suelo o terreno con restricciones de uso" nos parece un tanto ambigua, abstracta y confusa porque no contiene la indicación de que esa restricción deriva de una contaminación radiológica, lo cual puede conducir a engaño. Creo que habría sido más acertado una

³¹ La categoría se asemeja a lo que en el régimen general de los suelos contaminados, algunas Comunidades Autónomas denominan “suelo alterado” o “suelo degradado”. *Vid.*, sobre el tema, DE LA VARGA PASTOR, Aitana. [Suelo: novedades legislativas autonómicas](#). En VV. AA. *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Soria: CIEMAT, 2020, pp. 853-872.

terminología que incluyera claramente que se trata de un espacio afectado por la presencia de radiaciones ionizantes.

En ambos tipos de suelo, se exige una resolución de declaración expresa. La norma deja claro que la competencia para efectuar dicha declaración le corresponde al MITECO, previo informe del CSN³².

El precepto incluye los términos “suelo” y “terreno”. Es difícil interpretar si se está refiriendo a una misma realidad o a dos realidades diferentes. Yo considero que la palabra “suelo” se refiere a la contaminación edáfica, en sentido estricto. Sin embargo, aunque es discutible, el término “terreno” podría interpretarse en el sentido de abarcar no solo esta contaminación sino también una contaminación atmosférica existente en la zona. En todo caso, como se ha indicado más arriba, no incluye, desgraciadamente, la contaminación radiológica de masas de agua.

Si comparamos estas definiciones que estamos comentando con el concepto de suelos contaminados en el régimen general, hay una diferencia terminológica. Tanto la Ley 7/2022 como, en parecidos términos, el Real Decreto 9/2005 entienden como “suelos contaminados” aquellos alterados por la presencia de componentes químicos cuando estos sean “*procedentes de la actividad humana*”³³. Sin embargo, este matiz de que la contaminación sea de origen antrópico no se recoge en la reforma de la LEN de 2022. Mi opinión es que el distingo carece de trascendencia práctica porque es altamente improbable que pueda producirse una contaminación radiológica al margen de la intervención humana. Es verdad que la radiactividad de fondo procedente de radiaciones ionizantes existentes en el suelo y en el subsuelo de manera natural es más elevada en unos lugares que en otros, pero no hasta el punto de considerar que estas zonas puedan estar contaminadas³⁴.

Ahora bien, lo que sí es posible es que la contaminación de un espacio derive del afloramiento a la superficie y acumulación por parte de una actividad industrial de residuos procedentes de materiales con componentes radiactivos de origen natural, de tal manera que estos alcancen elevados niveles de concentración de radionucleidos que puedan representar un riesgo para la salud

³² Como analizaremos en el epígrafe 7.4, en la fecha de aprobación del Real Decreto-Ley 6/2022 estaba pendiente un recurso presentado por Ecologistas en Acción ante el Tribunal Supremo que debía dirimir si la competencia le correspondía o no al CSN.

³³ Artículo 2.ax) de la Ley 7/2022 y, en parecidos términos, artículo 2.j) del Real Decreto 9/2005.

³⁴ De hecho, la radiactividad procedente de fuentes naturales está excluida de la normativa en materia de protección sanitaria contra las radiaciones ionizantes (art. 2.2.a) RPSRI de 2022).

de la población o del medio ambiente. Esta situación es bastante frecuente y podemos observarla en el caso de las balsas de fosfoyesos de Huelva, en los lodos contaminados del embalse de Flix, en Tarragona, o en el terreno de El Hondón, en Cartagena, como se analizará con detalle en el epígrafe 8. Estos residuos tienen un tratamiento especial en el Derecho Nuclear. Se les considera residuos NORM, acrónimo en inglés de la expresión “*Naturally Occurring Radioactive Materials*” y se regulan, en la actualidad, en la Orden IET/1946/2013, de 17 de octubre y en la Disposición adicional séptima del RPSRI de 2022³⁵. Según la Orden citada, el tratamiento de estos residuos depende de sus valores de concentración. Cuando estos se sitúan por encima de los niveles de radiación establecidos en el anexo de la Orden y la estimación de dosis efectiva para los trabajadores o para el público supera los niveles previstos en el artículo 5, deben ser considerados plenamente como residuos radiactivos y, a tal efecto, deben ser gestionados por la Empresa de Gestión de Residuos Radiactivos S. A. (ENRESA) en sus instalaciones específicas³⁶. En caso contrario, se gestionarán como residuos industriales convencionales.

4.2.2. Las actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos en la reforma de la LEN

El artículo 38 ter, que es el que se añade a la LEN de nuevo cuño en virtud de la Disposición final primera. Dos, del Real Decreto-Ley 6/2022, es el que va a contener las medidas concretas en relación con los suelos o terrenos afectados por las radiaciones ionizantes. Es un precepto extenso, con seis apartados.

El apartado primero del artículo 38 ter crea una nueva categoría jurídica: la de las “actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos”. La categoría está claramente inspirada en las “actividades potencialmente contaminantes del suelo” del Real Decreto 9/2005. Es más, viene a complementar estas actividades pues recordemos que ya indicábamos en el epígrafe 2 de este trabajo que el anexo I del Real Decreto 9/2005 excluía del listado de estas actividades las relacionadas con la utilización de radiaciones ionizantes. La reforma de la LEN no incorpora, sin embargo, un listado de cuáles son estas “actividades”, derivando la cuestión a un ulterior desarrollo reglamentario, pero sí contiene la obligación de sus titulares de presentar al

³⁵ Igualmente, la Instrucción IS-33, de 21 de diciembre de 2011, del Consejo de Seguridad Nuclear, sobre criterios radiológicos para la protección frente a la exposición a la radiación natural y dos Guías de Seguridad del CSN: la Guía de Seguridad GS 11.2, de 18 de enero de 2012, del CSN, de Control de la exposición a fuentes naturales de radiación, y la Guía de Seguridad GS 11.3, de 12 de diciembre de 2012, del CSN, sobre Metodología para la evaluación del impacto radiológico de las industrias NORM.

³⁶ ENRESA dispone, para ello, del almacenamiento de residuos de baja y media actividad de El Cabril, en Córdoba.

MITECO un informe de situación sobre estos espacios, que el ministerio enviaría, a su vez, al CSN. La obligación se extiende a los propietarios de terrenos en los que se haya desarrollado en el pasado alguna de estas actividades. Significativamente, se excluyen de la obligación los titulares de instalaciones nucleares y radiactivas sometidas a las autorizaciones específicas que la LEN prevé en su artículo 28, entiendo que porque los controles que se ciernen sobre las mismas establecidos en las autorizaciones que las amparan se consideran ya suficientes para saber en qué estado de afección radiológica se encuentran. Pero lo cierto es que dicha exclusión hace que el alcance de la medida sea bastante reducido pues la mayoría de las actividades susceptibles de afectar a un suelo o terreno con radionucleidos son, precisamente, las instalaciones nucleares y radiactivas.

Se deduce del precepto que estos informes habría que remitirlos una sola vez, si bien no se especifica plazo alguno. Pero si la idea es que el MITECO y el CSN puedan tener noticia de qué suelos o terrenos se encuentran contaminados radiológicamente a los efectos de su declaración como tales y de la elaboración del consiguiente inventario, exigir un único informe se me antoja insuficiente porque solo mostraría una “foto *finish*” de la situación. Parecería más conveniente copiar el modelo previsto en el artículo 3 del Real Decreto 9/2005 y exigir dos tipos de informes: informes preliminares, al inicio de la actividad, y periódicos, durante el desenvolvimiento de esta. Incluso reforzar el sistema aún más con un último informe final, cuando la actividad quiera clausurarse. Esto coadyuvaría a varias finalidades: permitiría una trazabilidad del estado de los suelos o terrenos a lo largo del tiempo, posibilitaría atribuir responsabilidades de contaminación del espacio, al poder contrastar en qué estado se encontraba el mismo en cada momento y quién fue el responsable de ese estado, y, a la postre, dotaría a la medida de un claro componente preventivo, pues incentivaría a los titulares de las actividades a extremar el cuidado para evitar supuestos de contaminación radiológica.

Al igual que la ausencia de plazo para remitir el informe, la reforma de la LEN tampoco especifica cuál ha de ser el contenido de estos informes, aspectos que se supone que habrán de ser resueltos en sede reglamentaria.

A una finalidad parecida, esto es, que los poderes públicos tengan conocimiento de posibles suelos o terrenos contaminados radiológicamente, va dirigida la medida recogida en el apartado 2 del artículo 38 ter. A su tenor, cualquier titular de las actividades a las que antes nos hemos referido, incluidos en este caso los titulares de instalaciones nucleares y radiactivas, debe poner en conocimiento del MITECO todo suceso del que pudiera derivarse la contaminación radiológica de suelos o terrenos. Para las instalaciones nucleares y radiactivas, esta obligación forma parte de los deberes de notificación de sucesos e

incidentes radiológicos a los que están sujetas, en virtud del artículo 8.1 RINR, si bien, la novedad es que ahora se incluye en una norma con rango de ley³⁷. En todo caso, la disposición nos recuerda a la contenida en el artículo 81.1 RINR de 1999, introducido en 2008, que ya comentamos en el apartado anterior de este trabajo. No obstante, hay tres diferencias entre una y otra: la primera es que en el artículo 81.1, la obligación de comunicación afecta a los titulares de cualquier actividad o instalación, no solo a las potencialmente contaminantes, y, también, a las propias Administraciones Públicas que tengan conocimiento del suceso. La segunda es que en el artículo 81.1, debe informarse al CSN. Aquí, la comunicación se dirigirá al MITECO, que lo pondrá en conocimiento del CSN, y es lo que debe prevalecer, dado que la LEN está por encima del RINR en la jerarquía normativa. Y la tercera es que en el artículo 81.1, la obligación de informar tiene un alcance más extenso porque se refiere también a los supuestos de contaminación hídrica, mientras que en la reforma de la LEN la contaminación de masas de agua no se contempla. En el proyecto de nuevo RINR el contenido del actual artículo 81.1 RINR desaparece y, dado el mayor alcance que tiene este precepto respecto a lo regulado ahora en la LEN, creo que sería positivo conservarlo. Echamos en falta, también, en el artículo de la LEN, que no se establezca un plazo para enviar esta comunicación y que no se haya dotado a la medida de un sentido retroactivo³⁸.

El número 3 del artículo 38 ter busca ofrecer una adecuada publicidad registral y seguridad jurídica a los adquirentes de derechos sobre terrenos en los que se hayan realizado actividades potencialmente contaminantes con radionucleidos. El apartado toma como referencia el artículo 8.1 del Real Decreto 9/2005 y el artículo 33.2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, a los que prácticamente copia en su literalidad, para exigir a los propietarios de esos terrenos que declaren dicha circunstancia en las escrituras públicas de transmisión de derechos sobre ellos al objeto de que la declaración conste en el Registro de la Propiedad en nota marginal³⁹. Aunque la disposición utiliza la expresión “se haya realizado”, en pasado, entendemos que también debe aplicarse a terrenos en los que “se esté realizando” la actividad al tiempo de efectuarse la transmisión, por pura lógica. En todo caso, si la intención de la

³⁷ Como comentábamos en nota a pie de página anterior, en el apartado 3, el CSN cuenta con varias Instrucciones que señalan los plazos y la forma de enviar la información.

³⁸ En el caso de las instalaciones nucleares y radiactivas, al derivar la obligación de deberes de información consustanciales con dichas instalaciones, viene exigiéndose desde la puesta en marcha de las mismas. Respecto de los plazos para enviar la comunicación, habrán de aplicarse los establecidos en las Instrucciones del CSN a estos efectos.

³⁹ Sobre las obligaciones registrales en el régimen general de los suelos contaminados, *vid.* BOLAÑO PINERO, María del Carmen. [Registros administrativos e inventarios en la normativa de suelos contaminados](#). *Revista Vasca de Administración Pública.*, núm. 98, enero-abril, 2014, pp. 17-48.

medida era aplicar el régimen de publicidad registral previsto para las actividades potencialmente contaminantes del suelo a las actividades potencialmente contaminantes del suelo por radionucleidos, el precepto nació ya desfasado. El precepto parece olvidarse de que en la fecha de aprobación del Real Decreto-Ley 6/2022, el 29 de marzo, estaba muy avanzada la tramitación de la actual Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, que apenas vio la luz unos días después, el 8 de abril, y que esta ley ampliaba los supuestos de publicidad registral del artículo 8.1 del Real Decreto 9/2005 y de la anterior Ley de Residuos. En efecto, el artículo 98.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril (en adelante, Ley 7/2022), exige esta declaración en la transmisión de *cualquier derecho real*, dejando claro, así, que no solo es exigible cuando se transfiere la propiedad del inmueble, y *cualquiera que sea el título* en que se formalice la transmisión, aunque no se efectúe en escritura pública. Igualmente, amplía la obligación a las declaraciones de obra nueva y a las operaciones de aportación de fincas y asignación de parcelas resultantes en las actuaciones de ejecución urbanística⁴⁰. Lo lógico habría sido, entiendo, que este tratamiento, que es más completo, es el que se debería haber incorporado al artículo 38 ter 3 de la LEN.

4.2.3. Las declaraciones de “suelo o terreno contaminado radiológicamente” y de “suelo o terreno con restricciones de uso” en la reforma de la LEN

El apartado 4 del artículo 38 ter reitera la competencia del MITECO - concretamente, de la Secretaría de Estado de Energía-, para efectuar las declaraciones de "suelo o terreno contaminado radiológicamente" y de "suelo o terreno con restricciones de uso" (9 ter), y la obligatoriedad de informe previo del CSN. Aplicando las reglas generales de la emisión de dictámenes por órganos consultivos previstas en el artículo 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debe entenderse que este informe no tendrá carácter vinculante, porque para que lo tuviera, tendría que indicarlo expresamente así el precepto. Ello choca con el tratamiento que tienen los informes que debe emitir el CSN a propósito de las autorizaciones sobre instalaciones nucleares y radiactivas que dicta el Ministerio de Industria, porque, en tales casos, esos informes sí que son vinculantes, cuando tengan carácter negativo, a tenor del artículo 2. b) de la Ley 5/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear. Dado el reconocimiento que esta ley le otorga al CSN como *“único organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica”* (art. 1.1), quizás habría sido más coherente otorgarles a estos informes cierta vinculatoriedad, pero el legislador

⁴⁰ Sobre el artículo 98.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, *vid.* DE LA VARGA PASTOR, Aitana (“Título VIII...”, cit., p. 613).

no lo ha estimado así. El apartado 4 señala, también, el alcance de las declaraciones: si es o no necesario proceder a la restauración del espacio, y en qué términos. No se entiende que las obligaciones de restauración se formulen en condicional. Parecería más lógico que, si la declaración indica que el espacio se encuentra afectado por contaminación radiológica, deba procederse a su recuperación, para dar solución definitiva al problema y, además, para posibilitar cualquier tipo de uso del espacio en el futuro, al menos, como regla general y sin perjuicio de supuestos muy excepcionales. Eso es lo que se arbitra en el régimen general de suelos contaminados, en el artículo 7 del Real Decreto 9/2005 y en el artículo 99.3 de la Ley 7/2022.

A tenor del apartado 5 del artículo 38. ter, las declaraciones efectuadas con arreglo al apartado anterior serán objeto de publicidad registral mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, que se mantendrá mientras continúe dicha situación. Una vez más, es una medida extraída del Real Decreto 9/2005, que la prevé en su artículo 8.3, si bien con un mayor nivel de detalle.

4.2.4. El ejercicio de la potestad sancionadora en relación con los suelos o terrenos contaminados radiológicamente

Por último, la Disposición final primera. Tres. del Real Decreto-Ley 6/2022 modifica el artículo 86.a) de la LEN añadiendo el apartado 10.bis. al objeto de considerar como infracción muy grave el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la reforma efectuada en relación con los suelos o terrenos contaminados o potencialmente contaminados radiológicamente o con restricciones de uso en aquellos casos en que se derive de la conducta un peligro grave para la seguridad o salud de las personas o daño grave a las cosas o al medio ambiente⁴¹.

Llama la atención, a este respecto, y resulta, creemos, que criticable que el Derecho Nuclear tenga, en relación a los suelos contaminados radiológicamente, un tratamiento diferente al que se otorga al ejercicio de la potestad sancionadora en el régimen general de los suelos contaminados en la Ley 7/2022. Repárese, a estos efectos, que el artículo 108.2.h) de la Ley 7/2022 considera infracción muy grave la no realización de las operaciones de descontaminación de los suelos declarados como contaminados en los plazos previstos, sin necesidad de exigir aquí que de la conducta se derive un peligro grave, como hace el artículo 86.a) 10.bis. de la LEN en el ámbito nuclear. No parece que tenga mucho sentido que el tratamiento en el régimen general sea

⁴¹ Sobre el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito nuclear, *vid.*, MORALES PLAZA, Antonio. Régimen administrativo sancionador del sector nuclear. *Estudios de Derecho Nuclear*, número 0/B – Diciembre, 2004, pp. 7-21.

más estricto que en el régimen radiológico. También se produce una, a mi juicio, improcedente divergencia en las cuantías de las multas. La cuantía mínima de la multa por infracciones muy graves en el régimen general de los suelos contaminados es de 600.001 € (art. 109.1.a) 1º). Ley 7/2022). Sin embargo, en el caso de suelos contaminados radiológicamente, la cuantía mínima podría llegar a ser sustancialmente inferior a esa cifra: 150.001 €, en el caso de instalaciones radiactivas de 2ª y 3ª categoría y otras actividades de similar naturaleza, a tenor del artículo 89.3 LEN. Otro desfase entre uno y otro ámbito es la previsión en el régimen general de una infracción grave por incumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios o acuerdos que se celebren en el ámbito de los suelos contaminados (art. 108.3.g) de la Ley 7/2022). En la LEN, en cambio, no hay previsiones específicas de infracciones graves referentes a los suelos contaminados⁴². Entendemos que en aras de la igualdad y de la seguridad jurídica, ambos regímenes deberían tener un mismo tratamiento sancionador.

4.3. Un completo incompleto

Hay que reconocerle a la Disposición final primera del Real Decreto-Ley 6/2022 el mérito de haber introducido por primera vez en la LEN, la regulación largamente esperada de la declaración de las zonas contaminadas radiológicamente. Pero las carencias son tales que a día de hoy los cambios efectuados siguen siendo inoperativos. Para empezar, como hemos comentado más arriba, es, a nuestro juicio, criticable que las medidas introducidas en la LEN se refieran únicamente a los suelos o terrenos contaminados radiológicamente, excluyendo a las aguas. Pensamos que la reforma debería haber sido omnicomprendensiva de cualquier supuesto de contaminación radiológica: la edáfica, la atmosférica y la hídrica. Mas, lo que hace a la reforma aún infructuosa es su falta de completud. La propia Disposición final primera reconoce abiertamente a lo largo de su articulado la necesidad de desarrollar vía reglamentaria sus disposiciones, hasta el punto de añadir a la LEN una cláusula de remisión normativa dirigida al Gobierno en su artículo 38. ter. 6, señalando los aspectos que deberían ser regulados por real decreto. A nadie debe extrañar, no obstante, este déficit normativo porque recordemos que la idea inicial del CSN y del Ministerio de Industria allá por el 2010 fue aprobar un reglamento específico sobre áreas contaminadas y que la reforma de la LEN lo era solo a los efectos de dar suficiente cobertura legal a dicho reglamento⁴³.

⁴² Sobre el ejercicio de la potestad sancionadora en el régimen general de los suelos contaminados, puede verse CABEDO USO, Sofía (cit., p. 503 y ss.).

⁴³ Recuérdese el borrador de proyecto de Real Decreto por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios para la declaración de suelos contaminados y suelos con restricciones de uso por razones radiológicas, elaborado por el CSN en 2010.

Es el momento, por tanto, de que esta norma reglamentaria vea la luz y lo haga en breve, para que los efectos prácticos de la reforma no se hagan esperar más⁴⁴.

Ofrecemos a continuación una enumeración de los aspectos que, a nuestro juicio, y tomando como base la propia Disposición final primera del Real Decreto-Ley 6/2022, dicho real decreto habría de regular:

4.3.1. Las actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos

El futuro reglamento tendrá que incluir qué actuaciones e instalaciones deben ser consideradas como “actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos”. Ello es vital para saber cuáles son los sujetos de las obligaciones contenidas en el artículo 38. ter. 1., 2. y 3. Para ello, lo oportuno es utilizar la misma metodología que emplea el artículo 3 del Real Decreto 9/2005, esto es, por una parte, recoger en un anexo el listado de actividades potencialmente contaminantes del suelo, pero, al mismo tiempo, como cláusula de salvaguardia, considerar, también, como actividades potencialmente contaminantes todas aquellas que produzcan, manejen o almacenen una determinada cantidad anual de sustancias nucleares o radiactivas.

Por lo que se refiere al listado, puede utilizarse el código CNAE-2009 para identificar las actividades que formarán parte del mismo. Habrá que incluir, como mínimo, aquellas actividades nucleares y radiactivas que precisamente el anexo I del Real Decreto 9/2005 no incluye o excluye expresamente: código 07.21 (“extracción de minerales de uranio y torio”), código 24.46 (“procesamiento de combustibles nucleares”), código 35.17 (“producción de energía eléctrica de origen nuclear”), “*el enriquecimiento de minerales de uranio y torio*” (incluido en el código 20.59), “*la fabricación de sustancias radioactivas para el diagnóstico en vivo*” (incluida en el código 21.10) y las diversas actividades de recogida y tratamiento de residuos radiactivos y nucleares incluidas en los códigos 38.12, 38.22., 38.31, 38.32 y 39.00. Igualmente, habría de incluirse “*la fabricación de equipos de radiación*” (código 26.6) que sí que figura en el anexo I del Real Decreto 9/2005, con lo que recibiría un doble tratamiento.

⁴⁴ En abril de 2024, el MITECO inició la tramitación para la elaboración del proyecto de Real Decreto por el que se apruebe el Reglamento sobre suelos contaminados radiológicamente mediante el trámite de consulta pública previa que tuvo lugar desde el 3 al 17 de abril. Puede consultarse el trámite en el siguiente enlace: [Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre suelos contaminados radiológicamente](#).

El futuro reglamento tendrá que contener una regulación más pormenorizada sobre el informe de situación al que se refiere el artículo 38.ter 1. de la LEN. Como mínimo, debería especificarse el plazo para enviar dicho informe y el contenido del mismo. Respecto a la primera cuestión, podría seguirse el criterio del artículo 3.1 del Real Decreto 9/2005, que prevé un plazo no superior a dos años. En lo que concierne a la segunda, con los cambios oportunos, podría utilizarse como referencia el modelo de informe de situación que contempla el anexo II de este Real Decreto. En el caso de las actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos, el futuro reglamento podría crear un inventario de las mismas, de tal manera que, una vez recibido el informe, la actividad quedara recogida en el inventario. Como pusimos de manifiesto más arriba, un adecuado seguimiento de ellas aconsejaría no limitar la información a este único informe de situación, sino que se les obligara a emanar informes periódicos, a lo largo del funcionamiento de la actividad -con una periodicidad que dependiera del mayor o menor riesgo potencial de la actividad-, y al final de la misma, para una adecuada trazabilidad.

4.3.2. Los procedimientos de declaración de suelos o terrenos contaminados radiológicamente o con restricciones de uso

Es necesario regular, también, de manera detallada, el procedimiento que tendrá que seguir el MITECO para declarar un suelo o terreno como contaminado radiológicamente o como suelo o terreno con restricciones de uso.

Lo primero que llama la atención, a estos efectos, es que la reforma de la LEN no se pronuncia sobre la forma de incoación de estos procedimientos, esto es, si deben iniciarse de oficio, o a instancia de parte, o se admitirían ambas fórmulas. Si nos vamos al régimen general de los suelos contaminados, el Real Decreto 9/2005 deja la cuestión en manos de la normativa de desarrollo que emane cada Comunidad Autónoma⁴⁵. Así, unas optaron por la iniciación de oficio⁴⁶ y otras, en cambio, por la iniciación a instancia de parte⁴⁷. Sin embargo, la actual Ley 7/2022 introduce un elemento que altera sustancialmente este régimen. El artículo 10.1, fruto de una enmienda presentada en el Congreso de los Diputados durante la tramitación parlamentaria de la ley, reconoce la acción

⁴⁵ *Vid.*, en este sentido, DE LA VARGA PASTOR, Aitana (Título VIII..., cit., p. 615).

⁴⁶ Por ejemplo, en el caso de Andalucía, el artículo 7.1 del Reglamento de Suelos Contaminados de Andalucía (Decreto 18/2015, de 27 de enero) dice literalmente: “*El procedimiento de declaración de un suelo como contaminado se iniciará de oficio*”.

⁴⁷ Es el caso del País Vasco. Véanse los artículos 31 y 36 de la Ley vasca 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo. Sobre esta ley, *vid.* BOLAÑO PINEIRO, María del Carmen. *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Bilbao: Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 2019.

pública “para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta ley”⁴⁸. En el correcto entendimiento del funcionamiento de la acción popular en el ámbito del Derecho Administrativo⁴⁹, esto significa que cualquier persona, sin excepción y sin necesidad de alegar derechos subjetivos o intereses legítimos, podría solicitar de la Administración la declaración de un suelo como contaminado, y, en su caso, recurrir la decisión administrativa si esta no le satisface. En el futuro reglamento referente a las zonas contaminadas radiológicamente, este tema habrá de ser abordado. Lo coherente es que, junto con la lógica posibilidad de la incoación de oficio, se admita también el ejercicio de la acción popular. No tendría sentido que la acción popular fuera admisible para cualquier suelo contaminado por cualquier sustancia química menos las radiactivas. Por tanto, debería permitirse que cualquier persona instara la tramitación del procedimiento. En todo caso, es fundamental que, al menos, este derecho se reconozca para las personas afectadas por la situación, ya sean los propietarios de los terrenos contaminados o, muy especialmente, la población que viva en las inmediaciones. Debe darse por sentado, además, que las asociaciones constituidas en defensa del medio ambiente podrán incoar el procedimiento, porque para ellas, el reconocimiento de la acción popular se encuentra contenido, con carácter genérico para cualquier cuestión ambiental, en el artículo 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 ambiente⁵⁰.

En aquellos casos en los que el procedimiento se inicie de oficio, la Administración tendrá que proceder a su incoación cuando tenga conocimiento de que un suelo o terreno puede estar afectado por radionucleidos. Esta información puede provenir de cualquier fuente: los informes de situación que deben remitir las actividades potencialmente contaminantes, la obligación que tienen los titulares de estas actividades de informar a la Administración ante cualquier suceso radiológico ex artículo 38.ter.2 de la LEN y artículo 81.2 RINR, o cualquier otra fuente (inspecciones del CSN o de otros servicios de supervisión, denuncias, etc.).

⁴⁸ *Vid.*, sobre el artículo 10.1 de la Ley 7/2022, SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. [Principios de la política de residuos \(arts. 7 a 11\)](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número Extraordinario 21, dedicado al Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de Abril), 2022, pp. 65-95.

⁴⁹ Sobre la acción popular en el ámbito del Derecho Administrativo, puede verse REGO BLANCO, María Dolores. [La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico](#). Sevilla: Instituto Andalúz de Administración Pública, 2005.

⁵⁰ Un ejemplo de ello fue el recurso presentado por Ecologistas en Acción ante la Audiencia Nacional en 2021 para exigir que el CSN ordenara la restauración de Palomares, que será tratado en el epígrafe 7.4. Aunque la justicia desestimó el recurso, no cuestionó la legitimación de la asociación ecologista para interponerlo.

Desde el punto de vista formal, sería interesante, además, incorporar la previsión recogida en el artículo 100.1 de la Ley 7/2022, que posibilita intervenir sobre la zona antes de que el procedimiento de declaración haya concluido cuando así se requiera por razones de urgencia.

En lo que se refiere a los aspectos sustanciales en los que fundamentar la decisión, el futuro reglamento habrá de confeccionar un listado de qué sustancias pueden producir una contaminación radiológica. A continuación, habrán de determinarse los criterios a considerar por el MITECO para efectuar estas declaraciones. Siguiendo lo que es protocolario en el régimen general de los suelos contaminados, estos criterios habrán de sustentarse en que la actividad radiactiva de las sustancias susceptibles de causar una contaminación radiológica supere los Niveles Genéricos de Referencia fijados para cada una de las mismas⁵¹. Tendrá que especificarse si las declaraciones se harán depender de una valoración detallada de los riesgos que estas concentraciones representan para la salud humana o los ecosistemas, llevada a cabo caso por caso, o se efectuarán de manera automática, una vez que se constate que las concentraciones exceden los Niveles Genéricos de Referencia un número determinado de veces. También, en esta línea, si la valoración de riesgos competiría realizarla al titular de la actividad, como indica el Real Decreto 9/2005⁵². Dado que aquí el alcance de las declaraciones es dual, pues el suelo o terreno puede declararse como contaminado o bien como “con restricciones de uso”, la futura normativa habrá de discernir qué criterios habrán de emplearse para uno u otro caso. En el plano estrictamente, formal, habrá que especificar cuestiones como el contenido del informe preceptivo del CSN y el plazo para su evacuación, o el plazo para la tramitación y resolución de los expedientes.

Un punto esencial de cara a las declaraciones y que, en mi opinión, debería haberse abordado directamente en la reforma de la LEN y no dejarse para normas de rango reglamentario, dada su enorme relevancia, es la trascendental cuestión de quiénes serían los sujetos responsables de la descontaminación y recuperación de los suelos contaminados. De este aspecto nos ocuparemos específicamente en el epígrafe 5 de este trabajo.

⁵¹ A la hora de establecer los NGR para las sustancias radiactivas, medidos en bequerelios/gr, pueden utilizarse como referencia los criterios que se recogen en el anexo VII del Real Decreto 9/2005.

⁵² En el Real Decreto 9/2005, la declaración de un suelo como contaminado se hace depender de una valoración de riesgos a realizar por el titular de la actividad, a menos que no sea posible disponer de la misma, en cuyo caso, se efectúa de manera automática cuando las concentraciones excedan los NGR un determinado número de veces (art. 4). Sobre las declaraciones de suelo contaminado en el régimen general, *vid.* DE LA VARGA PASTOR, Aitana (Título VIII, cit., p. 614 y ss.). Igualmente, CABEDO USO, Sofía (p. 495 y ss.).

El futuro reglamento tendrá que regular, también, el contenido que han de tener las resoluciones que emane el MITECO en los procedimientos de declaración de suelos o terrenos contaminados radiológicamente. Parecería coherente tomar como referencia, a estos efectos, el contenido de las declaraciones de suelos contaminados aplicable en el régimen general, previsto en la parte A del anexo XIV de la Ley 7/2022. En todo caso, como mínimo, lo lógico es que la resolución haga mención, al menos, de las siguientes cuestiones: si el suelo o terreno se declara o no como contaminado o con restricciones de uso; en caso afirmativo, los tipos de usos o aprovechamientos que quedan prohibidos, restringidos o limitados a partir de la declaración; el sujeto causante de la contaminación y, por tanto, el responsable de su restauración; las actuaciones que habrá de llevar a cabo el sujeto responsable y el plazo que tendrá para ello. En este último sentido, en el régimen general, el artículo 99.3 de la Ley 7/2022 prevé un plazo máximo de tres años a menos que por razones técnicas deba ser superior. Podría adoptarse aquí el mismo criterio. También podría ser conveniente posibilitar que la declaración exigiera al sujeto responsable una garantía financiera.

Habría de arbitrarse la existencia de un inventario de suelos o terrenos declarados contaminados radiológicamente o con restricciones de uso, al objeto de que las declaraciones positivas figuren en dicho inventario⁵³, como hace el artículo 103 de la Ley 7/2022 en el régimen general.

4.3.3. Las recuperaciones voluntarias

El artículo 38 ter. 6. contempla la posibilidad de ejecuciones voluntarias “*sin la previa declaración de suelo o terreno contaminado*”. En efecto, esta es una figura que también se recoge en el régimen general de suelos contaminados, en el artículo 102 de la Ley 7/2022, para posibilitar la descontaminación de un suelo que se sabe contaminado, sin que formalmente sea necesario declararlo como tal, cuando el sujeto responsable presente un proyecto de recuperación voluntaria y este sea aprobado por la autoridad competente⁵⁴. Es un mecanismo que busca agilizar los procesos de descontaminación, además de ofrecer otra serie de ventajas para los causantes de una contaminación hasta el punto de ser la

⁵³ Como hemos comentado más arriba, la existencia de ese inventario está prevista en la Disposición adicional cuarta del proyecto de RINR que se encuentra en fase de tramitación, con el contenido previsto en el anexo IX del proyecto (*vid.* Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la exposición a las radiaciones ionizantes).

⁵⁴ Sobre las recuperaciones voluntarias, *vid.* DE LA VARGA PASTOR, Aitana (“Título VIII...”, cit., p. 634 y ss.). Igualmente, CABEDO USO, Sofía (cit., p. 501 y ss.).

tendencia mayoritaria⁵⁵. Pues bien, la manera de llevarse a cabo esta ejecución voluntaria en el caso de suelos o terrenos contaminados radiológicamente será otro de los aspectos a regular reglamentariamente y lo lógico es que estas ejecuciones constaran también en el inventario señalado más arriba. Además, deberá existir, también, una constancia registral de estos suelos en la línea con lo regulado en el art. 103 de la Ley 7/2022.

4.3.4. La restauración de los suelos

Y, por último, pero no menos importante, el Gobierno tendrá que regular, también, el protocolo para dar cobertura a las actuaciones que el sujeto responsable deberá llevar a cabo en el suelo o terreno, una vez declarado formalmente como contaminado o con restricciones de uso. Ya comentamos anteriormente, en tono crítico, que la reforma de 2022 no es clara ni contundente sobre la necesidad de proceder a la restauración de esa zona al emplear un ambiguo “si es necesario” (art. 38. ter. 4). En todo caso, si lo fuera, el reglamento tendrá que indicar, cuanto menos, si el sujeto responsable tendría que elaborar un proyecto de restauración -lo cual es lo más lógico-, y, de ser así, su contenido y el plazo para presentarlo. El MITECO habría de dar su aprobación al mismo, entendemos.

La OIEA ha indicado la relevancia de la participación del público en estos procesos, para posibilitar que la opinión de las personas más afectadas pueda ser tenida en cuenta⁵⁶. También lo indica así el artículo 102.1 de la Directiva 2013/59/Euratom. Es por ello, por lo que, en el procedimiento de aprobación del correspondiente proyecto de restauración deberían articularse trámites de información pública o de consulta a la población. Ello aportaría, también, una adecuada y muy necesaria transparencia.

De cara a la ejecución del proyecto, considero que es importante que se exija que este aplique las mejores técnicas disponibles, como hace el artículo 7.3 del Real Decreto 9/2005 y que se dé prioridad a las soluciones definitivas frente a aquellas que tengan un carácter provisional⁵⁷. El alcance de la actuación, en la línea con lo previsto en el artículo 99.3 de la Ley 7/2022, debería ser garantizar que la contaminación remanente, si la hubiera, se traduzca en niveles de riesgo aceptables de acuerdo con el uso del suelo, de tal manera que se puedan seguir practicando en el futuro los usos que han quedado prohibidos o restringidos⁵⁸.

⁵⁵ *Vid.*, en este sentido, el [PEMAR](#) (2016-2022), p. 174.

⁵⁶ *Vid.*, en este sentido, la Guía de Seguridad de la OIEA GSG-15 (2.51 y ss.).

⁵⁷ Sobre el contenido y los criterios de los proyectos de restauración, puede verse la Guía de Seguridad de la OIEA GSG-15 (cit., apartado 7).

⁵⁸ Sobre este último aspecto, en relación con la anterior Ley de Residuos, de 2011, *vid.* SANZ RUBIALES, Íñigo. [El nuevo régimen de los suelos contaminados: primeras impresiones](#). En:

Desde el punto de vista organizativo, en el régimen general de suelos contaminados, el artículo 101 de la Ley 7/2022, apunta varias fórmulas de ejecución de las labores: acuerdos entre los sujetos responsables, convenios de colaboración con las Administraciones Públicas o contratos administrativos⁵⁹. En el sector radiológico que estamos tratando, se hace especialmente importante una previsión de este tipo o de que sea la Administración quien se ocupe de la restauración, repercutiendo los costes sobre el obligado a ello, dada la especial complejidad que las tareas de descontaminación implican. Volveremos sobre estos temas en el epígrafe 5. Además, no podemos olvidar que, si la limpieza es “*ex situ*” y, con ello, se generan residuos radiactivos, la gestión de los mismos constituye un servicio público esencial de titularidad estatal, ex artículo 128.2 CE, encomendado de manera exclusiva y excluyente a la empresa pública de Gestión de Residuos ENRESA por el artículo 38 bis. 1. de la LEN⁶⁰. Por tanto, en tales casos, lo oportuno será que las labores de descontaminación estén coordinadas con ENRESA, máxime si la descontaminación de una zona se lleva a cabo de manera paralela al desmantelamiento y clausura de una instalación nuclear pues, en tales supuestos, todo el proceso de clausura es servicio público atribuido a esta empresa pública⁶¹. Si el responsable de las actuaciones coincide con el propietario del terreno y se ha valido de ayudas públicas para ejecutarlas, es de justicia prever normativamente que las Administraciones que hayan colaborado se beneficien de las eventuales plusvalías que experimente la zona, como indica el artículo 101.2 de la Ley 7/2022 en el régimen general⁶².

BLASCO HEDO, Eva (coord.) y MUÑO REDONDO, Blanca (editora). *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados*. Madrid: CIEMAT, 2013, p. 125.

⁵⁹ Sobre las actuaciones de descontaminación en el régimen general, *vid.* CABEDO USO, Sofía (cit. p. 500 y ss.).

⁶⁰ Sobre el régimen jurídico especial de los residuos radiactivos y el papel de ENRESA, puede verse AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel. *Derecho Nuclear*. Granada: Comares, 1999, pp. 164 y ss. Igualmente, ÁRIAS CAÑETE, Alfonso. Legislación sobre la gestión de los residuos radiactivos. En: VV. AA. *Jornadas de estudio sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*. Madrid: Consejo de Seguridad Nuclear, 1988, pp. 99-103. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. Régimen jurídico de la gestión de los residuos nucleares. *RADA*, núm. 16, 2009, pp. 89-111.

⁶¹ *Vid.*, al respecto, el Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos. La generación y adecuado tratamiento de los residuos procedentes de los proyectos de remediación representa un reto de gran complejidad. *Vid.*, en este sentido, la Guía de Seguridad de la OIEA GSG-15 (cit., apartado 9).

⁶² A ello obliga la directriz 134 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente ([DOUE C, núm. 82, de 1 de abril de 2008](#)). Sobre las plusvalías en el régimen general, *vid.* BOLAÑO PIÑEIRA, María del Carmen (*El nuevo*, cit.).

Una vez ejecutado el proyecto, y tras las comprobaciones pertinentes, habrá de regularse el protocolo que desarrolle el artículo 38.ter. 5. al objeto de que el MITECO, con informe del CSN, pueda declarar el terreno formalmente como descontaminado y que así conste en el inventario, levantándose con ello las prohibiciones de usos que pesen sobre el mismo, o bien, determine qué restricciones y medidas de supervisión deben mantenerse⁶³.

En todos estos aspectos, debe tenerse presente que, como se analizó en el epígrafe 3.2., el apartado segundo del artículo 81 RINR, tras la reforma de 2008, exige que cualquier proyecto de descontaminación en áreas contaminadas radiológicamente tendrá que contar con el dictamen favorable del CSN. Habrá que estar pendiente, no obstante, al nuevo RINR que está previsto aprobar próximamente, porque en el proyecto de reglamento que en la actualidad se está tramitando, esta previsión desaparece. Asimismo, una vez que se ejecute dicho proyecto de descontaminación, el artículo 81.2 RINR exige que el CSN inspeccione el área, pudiendo emitir un dictamen conteniendo limitaciones de usos que remitirá a la Comunidad Autónoma correspondiente. Esta previsión ha quedado incorporada al artículo 74.2 del Real Decreto 1029/2022.

Téngase en cuenta, igualmente, que las actuaciones que se lleven a cabo en el terreno contaminado habrán de incluir las medidas de protección radiológica de la ciudadanía a las que se refiere el artículo 74.1 del Real Decreto 1029/2022, de las que nos ocuparemos en el epígrafe 6.6 de este trabajo y que habrán de contar, también, con el informe previo favorable del CSN.

4.3.5. Publicidad registral y transparencia

Otros aspectos que también han de merecer una atención especial en el real decreto que se ocupe de todas estas materias son los concernientes a la publicidad registral y a la transparencia. En el primer campo, ya hemos analizado más arriba que la reforma de la LEN efectuada en 2022 contempla la intervención de los Registros de la Propiedad para que quede plena constancia de las actividades potencialmente contaminantes y de las declaraciones en los asientos registrales. En el régimen general de los suelos contaminados, el papel de los Registros de la Propiedad y su interconexión con las Administraciones Públicas competentes se encuentra pormenorizado en el artículo 8 del Real Decreto 9/2008 y, además, se ha reforzado con nuevos mecanismos en la Ley 7/2022. Véanse, a estos efectos, las previsiones recogidas en los artículos 98.3, 99.4,5 y 6, y 103.4 de esta Ley. Creemos que todas estas previsiones deberían también incorporarse a la futura regulación de las zonas contaminadas radiológicamente.

⁶³ Véase, al respecto, la Guía de Seguridad de la OIEA GSG-15 (cit., apartado 8).

En lo que se refiere a la transparencia, sabido es que este principio capital en el funcionamiento de las Administraciones Públicas tiene su particular aplicación en el campo ambiental por el desarrollo que aquí tiene el derecho de acceso a la información en materia ambiental. Dado que este derecho, regulado en la Ley 27/2006, de 18 de julio, se aplica a los diferentes tipos de radiaciones (art. 2.3.b), habrá de proyectarse, igualmente, sobre el ámbito que estamos tratando en este trabajo. Apostamos, en este sentido, porque el futuro reglamento conciba que tanto el inventario de actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos como el inventario de suelos o terrenos declarados contaminados radiológicamente o con restricciones de usos y de recuperaciones voluntarias formen parte de la red de información ambiental a la que se refieren los artículos 6 y 7 de la Ley 27/2006 y, con ello, sean de libre acceso público⁶⁴.

En términos generales, es fundamental que todos los procesos que se lleven a cabo queden perfectamente documentados y la documentación adecuadamente conservada como garantías de cara a una intervención futura y a la preservación de la memoria⁶⁵.

4.3.6. Reflexiones finales

En definitiva, puede apreciarse de lo arriba expuesto que son numerosísimas las cuestiones que habrán de ser abordadas por el Gobierno en ese futuro real decreto para desarrollar convenientemente las medidas incorporadas a la LEN por la Disposición final primera del Real Decreto-Ley 6/2022, en relación con los suelos y terrenos contaminados radiológicamente, al objeto de que estas medidas sean realmente operativas; y que parece, en este sentido, coherente y procedente tomar como base la regulación contenida en el régimen general de los suelos contaminados en los artículos 98 a 103 de la Ley 7/2022 y en el Real Decreto 9/2005. Igualmente, debe tomarse como referencia las recomendaciones de la OIEA contenidas en su Guía de Seguridad GSG-15⁶⁶.

⁶⁴ En el régimen general de los suelos contaminados, así lo han hecho algunas Comunidades Autónomas. Véase, en este sentido, el Reglamento de Suelos Contaminados de Andalucía (Decreto 18/2015 de 17 de enero) que proclama el acceso público y gratuito tanto al Inventario andaluz de suelos potencialmente contaminados (art. 45.3) como al Inventario andaluz de suelos contaminados (art. 46.2).

⁶⁵ Sobre ello insiste la Guía de Seguridad de la OIEA GSG-15 (8.44 y ss.).

⁶⁶ OIEA. [*Guía de Seguridad GSG-15. Remediation Strategy and Process for Areas Affected by Past Activities or Events*](#). Viena: IAEA, mayo de 2022. Esta guía es, a su vez, un desarrollo de los requisitos para la seguridad nuclear establecidos en el documento de 2014 “[Requisitos de Seguridad Generales, Parte 3 \(GSR Part 3\)](#)”, especialmente del Requisito núm. 49.

El futuro reglamento debe poder ser aplicado no solo a contaminaciones futuras sino, también, a cualquier suelo cuya contaminación radiológica aún persista, aunque la contaminación haya tenido lugar en el pasado. Son estas situaciones las que están más necesitadas de una respuesta jurídica definitiva.

Mientras esta normativa se aprueba, reiteramos nuestra opinión, de que, a falta de una regulación específica, bien se podría haber aplicado el régimen general de los suelos contaminados a la declaración de los suelos contaminados radiológicamente, con las debidas adaptaciones derivadas de la intervención del CSN. Ya manifestamos en el epígrafe 2. de este trabajo que, a nuestro juicio, no existe ni en la Ley 7/2022 ni en el Real Decreto 9/2005 una exclusión explícita de las cuestiones nucleares en lo que se refiere a los procesos de declaración de suelos contaminados. Esto evitaría que estos suelos siguieran estando en un limbo jurídico. Y en esta línea, *de lege ferenda*, una posible opción que podría explorarse es la de integrar la regulación de los suelos contaminados radiológicamente en el régimen general de la Ley 7/2022 y del Real Decreto 9/2005, en una sección específica, si se quiere, en la que se regulasen sus particularidades, pero con un reconocimiento expreso de que en todo lo restante, esa normativa le sería aplicable. Esto permitiría otorgarles a todos los suelos contaminados, con independencia de su procedencia, un mismo tratamiento jurídico respecto a las cuestiones básicas, evitando desarmonías y disparidades injustificables entre unos y otros suelos. Somos conscientes, no obstante, de que ello resolvería buena parte de los problemas del tratamiento de las zonas contaminadas radiológicamente, pero no todos, ya que el régimen general de suelos contaminados excluye expresamente la contaminación de las aguas y de la atmósfera.

4.4. La cuestión competencial en la reforma de la LEN de 2022

No es fácil saber el título competencial en virtud del cual se emana la Disposición final primera del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo que modifica la LEN. Haciendo gala de una pésima técnica legislativa, este Real Decreto-Ley contiene una cláusula competencial única y genérica para todo su articulado. Como la norma regula cosas de muy diversa índole -recordemos que se emanó para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales derivadas de la guerra de Ucrania-, la Disposición final cuadragésima dice así: “

El presente real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 1.ª, 2.ª, 7.ª, 8.ª, 9.ª, 13.ª, 14.ª, 17.ª, 18.ª, 19.ª, 20.ª, 21.ª, 22.ª, 23.ª, 25.ª y 30.ª de la Constitución Española...

Como puede observarse, se mencionan nada menos que dieciséis títulos competenciales para justificar la aprobación de la norma por parte del Estado,

sin especificar en absoluto qué artículos o apartados de la norma ampara cada uno de esos títulos⁶⁷. Haciendo un ejercicio interpretativo de una labor que corresponde al legislador y no al exégeta, entiendo que los títulos competenciales más idóneos para amparar la regulación contenida en la Disposición final primera sobre las áreas contaminadas radiológicamente son los contenidos en los números 8º y 23º del artículo 149.1 CE⁶⁸. El primero de ellos atribuye al Estado la competencia sobre “*legislación civil*” y, dentro de esta “*la ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales*”. Creo que ofrece poca discusión que este título permitiría dar cobertura competencial a la regulación que la Disposición final primera hace del papel que ha de jugar el registro de la propiedad en relación con estas áreas. Igualmente, si la Disposición lo regulase, también podría ampararse en el mismo la atribución de la responsabilidad de los sujetos causantes de la contaminación o de otros sujetos. Por su parte, el resto de la disposición, que representa la mayoría de la misma, encontraría cobijo en la competencia del Estado, a tenor del número 23º del artículo 149.1. CE, para aprobar “*la legislación básica sobre protección del medio ambiente*”. Esto significa que esta regulación tiene carácter de legislación básica⁶⁹. Creo que debemos descartar que sea aplicable aquí el número 25º del artículo 149.1. CE, que otorga al Estado competencias sobre “*las bases del régimen... energético*” porque, en puridad, aun cuando la regulación de las áreas contaminadas radiológicamente forma parte de los problemas derivados del uso de la energía nuclear, entendida esta en un sentido lato, debe dársele al concepto de “régimen energético” una interpretación más estricta vinculada a la regulación de las diferentes fórmulas de producción de la energía y a aquellas cuestiones directamente interconectadas con las mismas⁷⁰.

⁶⁷ Esta manera de proceder va en contra de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (Resolución de 28 de julio de 2005), que indica en su apartado 42.b) 2.º: “*Cuando se produzca una concurrencia de títulos competenciales que fundamentan la norma, deberá especificarse a cuál de ellos responde cada uno de los artículos*”.

⁶⁸ Piénsese que la Constitución española no contiene un título competencial específico que atribuya la competencia sobre la legislación en materia de energía nuclear al Estado, como hace, por ejemplo, la Constitución alemana en su artículo 73.1.14, pese a que el asunto estuvo presente en los debates constitucionales. *Vid.*, sobre el tema, AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel (*Derecho...*, cit., p. 217).

⁶⁹ Sobre la aplicación del título competencial “medio ambiente” al ámbito nuclear, *vid.* AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel (*Derecho...*, cit., p. 265 y ss.).

⁷⁰ En esta línea, la STC 14/2004, de 12 de febrero (FJ 10). Sobre qué debe entenderse por régimen energético como título competencial aplicable a la energía nuclear, *vid.* AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel (*Derecho...*, cit., p. 218 y ss.). Igualmente, BARCELÓ, Adolfo. *Instalaciones nucleares: autorización y conflicto*. Barcelona: Ariel Derecho, 2002, pp. 136 y ss.

Sustentar la regulación contenida en la Disposición final primera del Real Decreto-Ley 6/2022 en los epígrafes 8º y 23º del artículo 149.1. CE es coherente no solo con el razonamiento lógico sino también con los títulos competenciales en los que se ha basado el Estado para aprobar normas de similar naturaleza. Así, concretamente, en el régimen general de los suelos contaminados, en el Real Decreto 9/2005, el Estado basa su competencia para su emanación en el artículo 149.1.23.^a, 16.^a y 8.^a CE (Disposición final primera). Por su parte, el Real Decreto 1029/2022, que aprueba el Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes, se sustenta, igualmente, con carácter general, en el artículo 149.1.16.^a CE y, en lo que se refiere específicamente a la regulación de las zonas contaminadas, en el artículo 149.1.23.^a (Disposición final segunda)⁷¹. Nótese que ambas normas mencionan el numeral 16º, que otorga competencias al Estado sobre “*Bases y coordinación general de la sanidad*”. Creemos que este título competencial también podría utilizarse perfectamente para dar amparo a la competencia estatal para emanar la Disposición final primera del Real Decreto-Ley 6/2022 y llama poderosamente la atención que esta norma no lo mencione entre la extensa lista de títulos competenciales de su Disposición final cuadragésima.

En definitiva, entiendo que la atribución competencial al Estado para regular los suelos contaminados radiológicamente en los términos que lo hace el Real Decreto-Ley 6/2022 está suficientemente fundada. Ahora bien, más dudas presenta que esta norma atribuya al Estado en exclusiva todas las competencias ejecutivas que se derivan de esta regulación, orillando por completo la participación autonómica. En efecto, como hemos expuesto más arriba, es el MITECO, con la colaboración del CSN, el encargado de ocuparse de las actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos, de los procedimientos de declaración de suelos o terrenos contaminados o con restricciones de uso y de controlar las labores de descontaminación. Las dudas proceden del hecho de que la competencia estatal en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente solo ampara, a priori, el ejercicio por parte de este de competencias normativas. Las competencias ejecutivas, en cambio, deben corresponder, en principio, a las Administraciones de cada una de las Comunidades Autónomas, como así recogen sus estatutos⁷². Si lo comparamos con el régimen general de suelos

⁷¹ El RPSRI de 2022 también ampara la regulación de las zonas contaminadas en el artículo 149.1.29.^a (competencia del Estado en materia de “*seguridad pública*”). Nos remitimos al apartado 4.2. de este trabajo para un análisis más exhaustivo, en tono crítico, de este título competencial.

⁷² *Vid.*, por todos, el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), en su artículo 42.2.2º. La jurisprudencia del TC es abundante en este sentido. *Vid.*, por ejemplo, la STC 88/2018, de 19 de julio (FJ 3).

contaminados, es exactamente así lo que ocurre: tanto la Ley 7/2022 como el Real Decreto 9/2005 atribuyen prácticamente todas las competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas, de tal manera que el papel de la Administración General del Estado es residual⁷³. No obstante, debe tenerse presente, también, que el Tribunal Constitucional ha construido una doctrina en virtud de la cual, de manera excepcional, es legítimo que el Estado se arroge determinadas facultades ejecutivas cuando estas se consideren como un complemento imprescindible o necesario para garantizar la efectividad del “común denominador normativo” que quiere alcanzarse con la regulación básica⁷⁴. El Tribunal Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia, ha señalado algunos criterios que sirven para avalar estas facultades ejecutivas del Estado, como, por ejemplo, que se trate de tomar decisiones que se consideren de carácter supraautonómico, o de interés general del Estado español en su conjunto, entre otros⁷⁵. En líneas generales, el Tribunal Constitucional ha construido un concepto no uniforme de lo que debe entenderse por “bases”, que varía en función de las características del ámbito concreto afectado y que incluso ampara “la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado”⁷⁶. Dadas las peculiaridades del sector nuclear, podría aludirse a esta doctrina para justificar las competencias ejecutivas que se atribuyen al MITECO y al CSN⁷⁷ en el ámbito que estamos tratando y la necesidad, por ello, de centralizar las actuaciones; máxime cuando es, también, el Estado el que se ocupa de la gestión de los residuos radiactivos. No obstante, quizás habría sido bueno explicitar estos argumentos en el propio preámbulo del Real Decreto-Ley 6/2022 con un razonamiento suficientemente convincente para motivar la excepcionalidad.

Ahora bien, incluso así, cuesta trabajo pensar que esta competencia centralizada pueda ejercerse sin articular ningún mecanismo de intervención de la

⁷³ En uso de esa atribución competencial, fue la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la que se ocupó en 2019 de declarar El Hondón, en Cartagena, como suelo contaminado por radionucleidos, cuando concurría en este suelo, además, la presencia de otras sustancias químicas contaminantes.

⁷⁴ *Vid.*, en este sentido, por ejemplo, la STC 33/2005, de 17 de febrero (FJ 6).

⁷⁵ *Vid.*, en este sentido, la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8). Sobre el reparto de las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente y la intervención del Estado al respecto, puede verse VERA JURADO, Diego J. *La disciplina ambiental de las actividades industriales*. Madrid: Tecnos, 1994, pp. 48 y ss. Igualmente, AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel. [Lecciones sobre legislación ambiental de Andalucía](#). Málaga: edición independiente, 2024, pp. 23 y ss.

⁷⁶ Entrecorrido extraído de la STC 222/2006, de 6 de julio (FJ 3), reiterado por sentencias posteriores.

⁷⁷ Sobre el encaje constitucional de las competencias del CSN, puede verse AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel. El papel del Consejo de Seguridad Nuclear en un Estado descentralizado. *Estudios de Derecho Nuclear*, número 0/B – Diciembre, 2004, pp. 57-69.

Comunidad Autónoma sobre la que se encuentre el área a declarar como contaminada, aunque sea en fase de consulta. Por otra parte, con no poca frecuencia -como veremos con detalle en el epígrafe 8-, los espacios contaminados lo suelen estar por una pluralidad de sustancias, concurriendo materiales nucleares con contaminantes convencionales⁷⁸. No tendría mucho sentido, en estos casos, que se tramitaran dos procedimientos paralelos de declaración de suelos contaminados, uno para las sustancias radiactivas, por parte de la Administración General del Estado, y otro para las restantes sustancias, por parte de la Comunidad Autónoma afectada, y mucho menos, que también fueran dos los proyectos de recuperación sobre la misma zona. En tales casos, lo coherente sería unificarlos en un solo procedimiento de declaración y reparación, previendo los correspondientes cauces de colaboración interadministrativa. También habrá que integrar en los mismos, la participación de los municipios derivada de sus competencias en materia de urbanismo. Estos aspectos deberían ser abordados en el futuro reglamento.

5. EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR CONTAMINACIÓN RADIOLÓGICA

5.1. Los sujetos responsables

Sorprende sobremanera que la reforma de la LEN efectuada por la Disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 6/2022 no aborde una de las cuestiones más trascendentes de la regulación de la declaración de los suelos contaminados radiológicamente, tal es la referente a la responsabilidad. Es un aspecto que deberá ser tratado en el desarrollo reglamentario de la reforma, pero que pensamos que, dadas las implicaciones que tiene desde el punto de vista de los derechos y obligaciones de las personas, habría sido más adecuado incluirlo en una norma con rango de ley.

Con carácter general, el Derecho Nuclear se ha ocupado de la responsabilidad derivada de accidentes nucleares desde hace décadas. En efecto, en el sector existen toda una serie de tratados internacionales sobre responsabilidad que han conducido a una regulación de Derecho interno propia⁷⁹. Inicialmente regulada

⁷⁸ V. gr., las Marismas de Mendaña y las balsas de fosfoyesos, ambos en Huelva, los terrenos de El Hondón, en Cartagena, o la contaminación del embalse de Flix, en Tarragona.

⁷⁹ En materia de responsabilidad por daños nucleares, España ha ratificado los siguientes tratados internacionales:

El Convenio de París, de 29 de julio de 1960, acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear y el Convenio Complementario de Bruselas de 31 de enero de 1963.

El Convenio de Bruselas, de 17 de diciembre de 1971, relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de sustancias nucleares.

en los capítulos VII, VIII y IX de la LEN y en el Decreto 2177/1967, de 22 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares, hoy en día, esta normativa ha sido sustituida, en su mayor parte, por la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos⁸⁰, que es la actualmente vigente⁸¹. Hay que decir que, en puridad, esta normativa no está pensada para la reparación de daños al medio ambiente productos de la contaminación radiológica, sino, principalmente, para hacer frente al pago de indemnizaciones a las víctimas de un accidente nuclear que hayan sufrido daños personales o materiales, pero también incluye las “*medidas de restauración del medio ambiente degradado*”. Así lo dice expresamente el artículo 3.1.h) 4º y 2.c)4º de la Ley 12/2011⁸². Por tanto, ante la ausencia de una normativa más específica, puede utilizarse para dar respuesta a la responsabilidad derivada de la contaminación radiológica de zonas.

Esta normativa atribuye la responsabilidad para hacer frente a los daños derivados de accidentes nucleares a los causantes de los mismos (art. 4 y 16 Ley 12/2011). Ahora bien, esta atribución tiene una importante limitación: se refiere únicamente a los daños medioambientales que procedan de instalaciones

España no es parte de la Convención de Viena, de 21 de mayo de 1963, sobre responsabilidad civil por daños nucleares, ni del Protocolo común, de 21 de septiembre de 1988, relativo a la aplicación de la Convención de Viena y del Convenio de París.

Sobre estos temas, *vid.* SALINAS ALCEGA, Sergio. Los convenios internacionales relativos a la responsabilidad civil por daños nucleares. En: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María (dir.). *La responsabilidad por daños nucleares o radiactivos : comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, pp. 61-80. Igualmente, STOIBER, Carlton; BAER, Alec; PELZER, Norbert, y TONHAUSER, Wolfram. *Handbook on Nuclear Law*. Viena: IAEA, 2003, pp. 107 y ss. GÓMEZ DEL CAMPO, Julián. La responsabilidad civil y su cobertura en la legislación española. En: VV. AA. *Jornadas de estudio sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*. Madrid: Consejo de Seguridad Nuclear, 1988, pp. 73-89. REYNER, Patrick. Le régime spécial de responsabilité nucléaire mis à l'épreuve par l'accident de Tchernobyl: le rôle de la coopération internationale dans ce domaine. En: VV. AA. *Jornadas de estudio sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*. Madrid: Consejo de Seguridad Nuclear, 1988, pp. 63-71. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel (*Derecho...*, cit., p. 721 y ss.).

⁸⁰ Sobre esta ley, *vid.* RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María (dir.). *La responsabilidad por daños nucleares o radiactivos : comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo*. Pamplona: Aranzadi, 2013.

⁸¹ Con arreglo a su Disposición final séptima, la Ley 12/2011 entró en vigor el 1 de enero de 2022, una vez que entraron en vigor en España los Protocolos de 12 de febrero de 2004 por los que se modifican el Convenio de París, de 1960, y el Convenio complementario de Bruselas, de 1963.

⁸² *Vid.*, al respecto, ESTEVE PARDO, José. El régimen de responsabilidad por daños ambientales de origen nuclear. En: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María (dir.). *La responsabilidad por daños nucleares o radiactivos : comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, pp. 191-202.

nucleares o el transporte de sustancias radiactivas pertenecientes a estas. Por lo que se refiere a las instalaciones radiactivas⁸³, la Ley 12/2011 se le aplica solo respecto de los daños personales y materiales. Sin embargo, la reparación de los daños medioambientales procedentes de instalaciones radiactivas se regula, a excepción de aspectos puntuales, por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental⁸⁴, porque así lo indica expresamente el artículo 23 de la Ley 12/2011⁸⁵. Igualmente, se deja al margen cualquier daño que proceda de instalaciones convencionales. Esta última exclusión no es baladí, porque la experiencia acumulada hasta la fecha nos indica que la contaminación radiológica de espacios es frecuente que se produzca como consecuencia del vertido de materiales radiactivos procedentes de instalaciones convencionales⁸⁶. Para estos casos, entendemos que habría que aplicar también la Ley 26/2007. Esta Ley, al igual, que la Ley 12/2011, responsabiliza también a los causantes de los daños de las obligaciones de reparación (art. 1). Hay que tener presente que la Ley 26/2007 cubre expresamente tanto los daños ambientales que se causen sobre el suelo y el subsuelo, como los que afecten a las aguas continentales o marítimas (art. 1.2.b), c) y d), pero, desgraciadamente, excluye la contaminación atmosférica, como indica expresamente su preámbulo.

La Ley 12/2011 no da respuesta a aquellos supuestos en los que no resulte posible atribuir la responsabilidad al causante del daño (por ejemplo, por ser desconocido, por el paso del tiempo, por disolución de la sociedad, por tratarse de contaminaciones históricas, etc.), o, una vez atribuida, este no responda (por

⁸³ La enumeración de qué instalaciones deben ser consideradas “nucleares” y cuáles “radiactivas” se encuentra, respectivamente, en los apartados 12 y 13 del artículo 2 de la LEN.

⁸⁴ Sobre la Ley 26/2007, puede verse ESTEVE PARDO, José. *La Ley de responsabilidad Medioambiental. Comentario sistemático*. Madrid: Marcial Pons, 2008. Igualmente, PEDRAZA LAYNEZ, Julia. *La responsabilidad por daños medioambientales*. Cizur Menor: Aranzadi, 2016.

⁸⁵ *Vid.*, al respecto, SAN JULIÁN, Verónica. La regulación de la responsabilidad civil por daños producidos en accidentes radiactivos no nucleares. En: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María (dir.). *La responsabilidad por daños nucleares o radiactivos: comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, pp. 95-124.

El artículo 3.5.b) de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental indica que esta ley no se aplicará a los riesgos nucleares, pero debe interpretarse del precepto que solo se excluyen aquellos riesgos nucleares que cuenten con una regulación específica en el Derecho Nuclear; no así en caso contrario. Sobre lo indeterminado de la exclusión prevista en el artículo 3.5.b) y la necesidad de una mayor precisión, *vid.* RUDA GONZÁLEZ, Albert. En tierra de nadie. Problemas de delimitación del nuevo daño medioambiental. *Revista de Derecho Privado*, núm. 93, 2009, pp. 50 y ss.

⁸⁶ Repárese que, como se analiza en el epígrafe 8, de los seis espacios que se consideran afectados por contaminación radiológica en España, solo la contaminación de uno de ellos tiene su origen en instalaciones nucleares o radiactivas. Me estoy refiriendo al Centro Nacional de Energía Nuclear Juan Vigón, origen de la contaminación de las Baquetas del Jarama.

ejemplo, por insolvencia). La Ley 26/2007, por su parte, sí que regula esta circunstancia, estableciendo una serie de supuestos de responsabilidad subsidiaria en el artículo 13. En todo caso, si acudimos al régimen general de los suelos contaminados, ahí se articula una responsabilidad subsidiaria que recaerá, por este orden, sobre las personas que sean propietarias de los terrenos contaminados o, en su defecto, sobre los que los posean⁸⁷. Este criterio se estableció en el artículo 36.1 de la Ley de Residuos de 2011⁸⁸, y se mantiene en el artículo 100 de la actual Ley 7/2022⁸⁹. Nosotros hemos defendido en este trabajo que a falta de normativa específica, el régimen general de los suelos contaminados podría ser aplicado a los suelos contaminados radiológicamente, con lo que de aceptarse esta interpretación, ello incluiría aplicar dicha responsabilidad subsidiaria⁹⁰. No obstante, en buena lógica, en la futura regulación reglamentaria de los suelos contaminados radiológicamente, debería reproducirse dicho modelo de responsabilidad en cascada porque carecería de sentido establecer algo diferente y separarse del modelo estándar cuando los conflictos son similares. Hay que ser conscientes de que la naturaleza de la responsabilidad directa es bien distinta de la que corresponde a la responsabilidad subsidiaria de propietarios y poseedores. La primera deriva del principio de responsabilidad ambiental “quien contamina, paga”, sacrosanto en el sector y recogido en el artículo 45 de la Constitución española. La segunda, sin embargo, dimana de la función social de la propiedad, ex artículo 33.2 de la Constitución española⁹¹.

En todo caso, averiguar quién fue el causante de la contaminación radiológica debe ser uno de los objetivos del procedimiento de declaración de suelos

⁸⁷ Sobre los sujetos responsables de la descontaminación en el régimen general de suelos contaminados, *vid.* BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen. [Responsabilidad en la limpieza y recuperación de los suelos declarados contaminados o alterados en la normativa de suelos contaminados](#). *Revista de Administración Pública*, núm. 196, 2015, pp. 331-365. Igualmente, DE LA VARGA PASTOR, Aitana (cit., p. 622 y ss.); o CABEDO USO, Sofía (cit., p. 497 y ss.).

⁸⁸ El art. 27.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, estableció la responsabilidad subsidiaria, pero alterando el orden: primero, los poseedores y, en su defecto, los propietarios.

⁸⁹ Si bien, la normativa actual, siguiendo en esto el artículo 36 de la Ley de Residuos y Suelos contaminados de 2011 (Ley 22/2011, de 28 de julio) permuta el orden de la responsabilidad subsidiaria para el caso de suelos contaminados en bienes de dominio público en régimen de concesión, en el cual, primero responderían los poseedores y, en último lugar, la Administración como propietaria.

⁹⁰ Tener presente que la Ley 26/2007 se remite en su anexo II.2 a la normativa en materia de suelos contaminados en lo que concierne a las medidas para la recuperación de esos suelos.

⁹¹ *Vid.*, en este sentido, SANZ RUBIALES, Íñigo, y DE LA VARGA PASTOR, Aitana, (cit., p. 522 y ss.). Igualmente, ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier. [Alcance y límites de la responsabilidad del propietario por los suelos históricamente contaminados](#). *Revista de Administración Pública*, núm. 204, 2017, pp. 75 y ss.

contaminados que tramite la Administración, tarea no exenta de dificultades. La resolución de declaración tendrá que identificar nominalmente a este sujeto, y, si procede, la responsabilidad subsidiaria de los propietarios o poseedores del suelo. Tras esta, será el responsable el encargado de redactar el proyecto de descontaminación y, con el visto bueno de la Administración y del CSN, ejecutarlo. En el régimen general, el artículo 117 de la Ley 7/2022 prevé expresamente la posibilidad de hacer uso de multas coercitivas o, en su defecto, de la ejecución subsidiaria, y así debería ser también en materia radiológica.

Ahora bien, no podemos olvidarnos de que lo prioritario es que las labores de remediación se realicen y, además, con la máxima celeridad y eficacia. No estaría de más, por ello, que la futura normativa estableciera algún tipo de cláusula que permitiera a la Administración hacerse cargo de estas labores en lugar del obligado a ello. Eso sería muy conveniente dada la dificultad técnica de las mismas. También en aquellos supuestos en los que el sujeto causante no sea ya el propietario de los suelos o estos sean de titularidad pública pues es difícil aquí permitir a este sujeto que actúe sobre un espacio que no le pertenece. Igualmente, en aquellos casos en los que la Administración considere conveniente que las actuaciones sobre la zona deban ir más allá de la reparación de la contaminación radiológica causada por un determinado sujeto, añadiendo un plus que este no tendría por qué asumir. Por supuesto, si así se actúa, los costes de las acciones serían a cargo del causante o responsable de la descontaminación, porque esto es lo verdaderamente relevante en este ámbito: que el que contamine, pague por ello y que los gastos no se transfieran a la colectividad. Piénsese que no estamos aquí ante obligaciones de hacer de carácter personalísimo. Mientras esta regulación llega, puede hacerse uso del artículo 11.3 de la Ley 12/2011 y del artículo 23 de la Ley 26/2007. El primero prevé que el Gobierno realice labores de reparación frente a daños causados por instalaciones nucleares sobre bienes de titularidad pública. El segundo, aplicable a cualquier otro daño que no proceda de instalaciones nucleares, permite a la Administración una actuación directa de remediación cuando lo considere conveniente. En ambos casos, supeditados a un ulterior procedimiento de recuperación de costes.

Ponemos dos ejemplos prácticos donde la acción de la Administración se hace especialmente necesaria. El primero es lo acontecido en Palomares, en 1966. Por más que la responsabilidad pueda hacerse recaer sobre la Administración estadounidense, son muchos los factores que aconsejan que sea la Administración española la que lleve a cabo las actuaciones materiales de descontaminación y puesta a disposición de los EE.UU. de los residuos resultantes para su traslado a este país. Y, de hecho, esa es la razón de que, como veremos en el epígrafe correspondiente, sea el CIEMAT el que lleve décadas haciéndose cargo del control radiológico de la zona afectada. Sin perjuicio,

obviamente, de que finalmente, lo lógico es que EE.UU. asuma todos los costes. El segundo ejemplo es lo acontecido en el embalse de Flix sobre el río Ebro en el que, como tendremos ocasión de analizar con detalle en el epígrafe 8, la jurisprudencia limitó la responsabilidad de la contaminación química y radiológica de la empresa ERCROS a un determinado período temporal, desde 1988 a 1993. La imposibilidad de segregarse el alcance de la contaminación durante esos años frente al periodo anterior condujo a que fuera la Administración la que, a la postre, asumiera las labores de descontaminación de todo el espacio afectado, transformando la “obligación de hacer” de la empresa responsable en una obligación pecuniaria consistente en indemnizar a la Administración por los daños causados durante ese período, contribuyendo, así, a la financiación de los costes de la actuación.

Este protagonismo público en las labores de rehabilitación hace oportuno que las acciones de recuperación de las zonas afectadas radiológicamente respondan a una estrategia global aprobada expresamente por el Estado, de tal forma que se aborden de una manera integrada y planificada, como ha ocurrido con los suelos contaminados en el régimen general⁹². La aprobación de esta estrategia no debe responder, únicamente, a una voluntad política. España está obligado a hacerlo, porque así entiendo que lo exige expresamente la Unión Europea en el artículo 101 de la Directiva 2013/59/EURATOM.

5.2. Responsabilidad objetiva vs responsabilidad subjetiva

Hablar de responsabilidad nos obliga a reflexionar sobre la naturaleza de la misma, y si se trata de una responsabilidad subjetiva, esto es, que solo es imputable cuando concorra dolo, culpa o negligencia por parte del agente causante o, si sería una responsabilidad objetiva achacable también incluso si la contaminación ha derivado de un accidente o caso fortuito.

La responsabilidad por los daños causados por accidentes nucleares se configura con carácter objetivo, porque así lo indican expresamente el artículo 4 de la Ley 12/2011, para las instalaciones nucleares y el transporte de sus sustancias nucleares; y el artículo 16, para las instalaciones radiactivas y el transporte de sus materiales radiactivos. Es una medida que ya se encontraba prevista en el primigenio artículo 45 de la LEN desde que fue emanada en 1964.

Sin embargo, si la contaminación radiológica procede de instalaciones convencionales -que ya hemos comentado que es el supuesto que con más frecuencia se está dando-, entonces, al no estar incluidas en el régimen de

⁹² Véase, sobre la necesidad de esta estrategia, la Guía de Seguridad de la OIEA GSG-15 (cit., 2.12 y ss.).

responsabilidad de la Ley 12/2011, habrá que acudir a la Ley 26/2007 o a cualquier otro sistema de responsabilidad que les resultara aplicable (v. gr., el régimen general de responsabilidad del transporte). Conforme a la Ley 26/2007, en su artículo 3, la responsabilidad por daños ambientales debe concebirse de carácter objetivo si el agente causante está realizando una actividad de riesgo de las enumeradas en el anexo III. En caso contrario, la responsabilidad sería subjetiva⁹³. Es muy frecuente que estas instalaciones convencionales que manejan materiales radiactivos operen bajo una Autorización Ambiental Integrada. En tales casos, el anexo III de la Ley 26/2007 establece para las mismas que la responsabilidad será objetiva, pero habrá que atender, también, a la fecha en que se produjo la contaminación porque esta ley carece de carácter retroactivo (Disposición transitoria única).

Si se admite aplicable al sector nuclear la responsabilidad subsidiaria de propietarios y poseedores o si la regulación futura la incorporara, esta sería una responsabilidad objetiva ya que no dimana de una acción de estos sujetos sino de su relación jurídica con el bien contaminado⁹⁴. Eso implicaría que cuando el causante de la contaminación fuera, a su vez, el propietario o poseedor del terreno contaminado, la responsabilidad sería siempre objetiva, por una u otra vía.

5.3. El plazo para exigir la responsabilidad

El derecho de la Administración para exigir la responsabilidad de los causantes de la contaminación está sujeto a plazos. La determinación de cuáles son estos plazos es bastante compleja pues depende de varios factores. Además, los resultados son bastante paradójicos, como habremos de ver.

Si el daño procede de una instalación nuclear, la Ley 12/2011 contiene un doble plazo: el primero es de diez años desde que se produjo el hecho causante de la contaminación y viene establecido en el artículo 15.1.b). Pasados estos diez

⁹³ *Vid.*, al respecto, PEDRAZA LAYNEZ, Julia (cit., pp. 153 y ss.), y ESTEVE PARDO, José (cit., pp. 47 y ss.). Entendemos que este es el sistema que debe también aplicarse en el régimen general de los suelos contaminados, ante la ausencia de una declaración específica en la normativa en materia de residuos o en el Real Decreto 9/2005. Otros autores, sin embargo, consideran que la responsabilidad de los causantes por la descontaminación de los suelos debe ser considerada como objetiva, en cualquier caso. *Vid.*, en esta línea, BAÑO LEÓN, José María. [Los suelos contaminados: obligación de saneamiento y derecho de propiedad](#). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 2, 2002, p. 47. Igualmente, BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (cit., p. 362); o CABEDO USO, Sofía (cit., p. 497).

⁹⁴ *Vid.*, en esta línea, en relación con el régimen general de suelos contaminados, ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (cit., p. 80); o BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (cit., p. 339).

años, ya no es posible reclamar la responsabilidad al causante del daño. Hay que interpretar que este plazo empezaría a contar desde que terminó la contaminación radiológica, no desde que dio comienzo la misma, lo cual es especialmente importante en el caso de acciones de contaminación continuadas.

El segundo plazo viene establecido en el apartado 2 del artículo 15, que indica que la acción para exigir la indemnización prescribirá a los tres años “*a contar desde el momento en que el perjudicado tuvo conocimiento del daño nuclear y del explotador responsable, o bien desde el momento en que debió razonablemente tener conocimiento de ello*”. En puridad, cuando la Administración reclama al causante las medidas de descontaminación radiológica no es, en sentido estricto, una acción de exigencia de una indemnización, sino una obligación de hacer, pero la naturaleza de la obligación es exactamente la misma, con lo que considero que este plazo también sería aplicable a estos supuestos. Además, dicha obligación de hacer puede transformarse en una obligación pecuniaria de indemnizar a la Administración por los costes, si se ejercita la ejecución subsidiaria u otros mecanismos alternativos.

Por tanto, y en conclusión, si el daño ha sido causado por una instalación nuclear o por el transporte de las sustancias nucleares o materiales radiactivos de la misma, la Administración tendría que exigir la reparación en el plazo máximo de tres años desde que tuvo conocimiento del daño, siempre que no hubieran transcurrido ya diez años desde que se produjo el evento contaminador.

Para instalaciones radiactivas, sin embargo, estos plazos de diez y tres años respectivamente solo se aplican para cubrir los daños personales, materiales o pérdidas de carácter económico de las víctimas (art. 22 Ley 12/2011). Sin embargo, si se trata de la reparación de daños ambientales procedentes de estas instalaciones, ya hemos visto que el artículo 23 se remite a la Ley 26/2007⁹⁵. También deben resolverse atendiendo a la Ley 26/2007 los daños radiológicos sobre el medio ambiente procedentes de instalaciones convencionales. En esta ley, el plazo para exigir la responsabilidad es de treinta años a contar desde que haya finalizado la emisión contaminante, a tenor de su artículo 4⁹⁶.

⁹⁵ No deja de ser contradictorio que la Ley 26/2007 excluya la responsabilidad por daños nucleares en su artículo 3, remitiéndose a su legislación específica, y esta legislación -la Ley 11/2011-, se remita, a su vez, a la Ley 26/2007 para los daños causados por instalaciones radiactivas. Dado que la Ley 11/2011 es posterior, debe prevalecer, aplicando el criterio cronológico.

⁹⁶ *Vid.*, al respecto, PEDRAZA LAYNEZ, Julia (cit., pp. 114 y ss.), y ESTEVE PARDO, José (cit., pp. 51 y ss.). Consideramos que este plazo de treinta años es, también, aplicable al régimen general de suelos contaminados, ante el silencio de la normativa en materia de residuos y del Real Decreto 9/2005. Otros autores consideran, sin embargo, que en el

Adviértase la contradicción que supone someter la exigencia de responsabilidad de daños procedentes de instalaciones nucleares a los perentorios plazos de diez y tres años, y, sin embargo, que para las restantes instalaciones, el plazo se prolongue hasta los treinta años, cuando las primeras son susceptibles de causar daños de mucha mayor entidad. Lo lógico sería que la futura normativa reglamentaria sobre suelos contaminados radiológicamente estableciera un plazo único de prescripción para todos los supuestos y este fuera el más amplio posible.

En todo caso, debemos entender que el plazo se interrumpe en el momento en que la Administración inicia las acciones para exigir la responsabilidad. Por tanto, si las actuaciones de los poderes públicos comenzaron antes de que venciera el plazo, la acción podrá continuar, con independencia de que la finalización efectiva del procedimiento de exigencia de reparación se produzca una vez que haya pasado ya el plazo establecido. Debemos aplicar aquí la regla general de prescripción de las acciones de reclamación contenida en el artículo 1973 del Código Civil.

5.4. La necesidad de contar con una garantía financiera

El Derecho Nuclear exige a las instalaciones nucleares una garantía financiera al objeto de impedir que la insolvencia del explotador pueda enervar la acción de reclamación por daños nucleares (art. 45 LEN). En la actualidad, esta exigencia se encuentra prevista en el artículo 12 de la Ley 12/2011, en el que se regulan los tipos de garantías que podrán constituirse. La garantía no es exigible, sin embargo, si se trata de instalaciones pertenecientes a personas jurídicas públicas (art. 13).

Para instalaciones radiactivas, sin embargo, la garantía financiera que exige la Ley 12/2011 lo será para cubrir únicamente los daños personales y materiales (art. 21). Para los daños ambientales, la necesidad o no de contar con una garantía financiera va a depender de que así lo requiera o no la Ley 26/2007⁹⁷. Esta ley obliga, en principio, a contar con una garantía financiera únicamente para las actividades que se encuentran recogidas en el anexo III de la misma

régimen general de suelos contaminados no existe plazo de prescripción de la acción administrativa. *Vid.*, en este sentido, DE LA VARGA PASTOR, Aitana. [La coordinación entre la Ley 10/1998 de residuos y la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental en materia de suelos contaminados](#). R.V.A.P., núm. 84, 2009, pp. 254 y ss.

⁹⁷ *Vid.*, al respecto, GÓMEZ DEL CAMPO, Julián. Las garantías financieras en la cobertura del riesgo nuclear y radiactivo: análisis, tipología y extensión. En: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María (dir.). *La responsabilidad por daños nucleares o radiactivos: comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, pp. 125-172.

(art. 23), a menos que queden exentas por la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 28 o se trate de personas jurídicas públicas (Disposición adicional séptima)⁹⁸. Esta debe ser la solución, también, para el caso de instalaciones convencionales de las que pueda derivarse una contaminación radiológica.

5.5. Límites de cuantías y prelación de indemnizaciones

El Derecho Nuclear prevé que los explotadores de instalaciones nucleares responderán por los daños nucleares causados únicamente hasta el límite de cuantías previstos en el artículo 4.4 de la Ley 12/2011 que sería de 1200 millones de euros, como regla general⁹⁹. Esto obliga a la ley a establecer una prelación de indemnizaciones con arreglo al siguiente orden (art. 11): en primer lugar, muerte y daños físicos; en segundo lugar, medidas de restauración del medio ambiente, y, en tercer lugar, daños materiales. En todos estos casos, para reclamaciones que se hubieran presentado en el plazo máximo de tres años desde el accidente. En último lugar, se cubrirían las indemnizaciones presentadas con posterioridad a dicha fecha.

Si el monto indemnizatorio fuera superior a 1200 millones de euros, el exceso se cubriría haciendo uso del fondo público de carácter internacional previsto por el artículo 3.b.iii) del Convenio Complementario de Bruselas, de 31 de enero de 1963, hasta un máximo de 1500 millones de euros (art. 5.2).

Para instalaciones radiactivas, los límites de cuantía, previstos en el anexo de la Ley 12/2011, solo afectan a la cobertura de los daños personales o materiales (art. 21), pero no a los daños medioambientales, que, como hemos visto, se rigen por la Ley 26/2007, al igual que los daños procedentes de instalaciones convencionales. La Ley 26/2007 no establece ningún límite indemnizatorio¹⁰⁰.

En el régimen general de los suelos contaminados, el Real Decreto 9/2005 tampoco fija límites de cuantía. Esta disparidad entre un régimen y otro carece de sentido. Por ello, lo adecuado sería que la normativa reglamentaria futura referente a la descontaminación de zonas radiológicas contaminadas suprimiera cualquier límite de cuantía cualquiera que fuera la procedencia de la contaminación.

⁹⁸ *Vid.*, al respecto, PEDRAZA LAYNEZ, Julia (cit., pp. 230 y ss.), y ESTEVE PARDO, José (cit., pp. 111 y ss.).

⁹⁹ El artículo 4.5. de la Ley 12/2011 prevé excepciones a dicho límite.

¹⁰⁰ Aunque la Ley 26/2007 obliga al responsable del daño ambiental a cubrir el coste total de las actuaciones de recuperación del espacio degradado, sin límite alguno, para aquellas instalaciones a los que se les exija un garantía financiera, dicha garantía sí que tiene un tope máximo de veinte millones de euros (art. 20).

5.6. El problema de las contaminaciones históricas

El término “contaminaciones históricas” se utiliza para referirse a aquellas que se produjeron con anterioridad a la aprobación de un sistema de regulación específico para los suelos contaminados. Con arreglo a este criterio, son tales las anteriores a 1998, que es cuando se regulan por primera vez los suelos contaminados en la Ley de Residuos de 1998. Las contaminaciones históricas han atraído la atención de la doctrina porque presentan el desafío de determinar quién debe responsabilizarse de las mismas ante la ausencia de una normativa cuando se produjeron, principalmente debido a que no es hasta la Ley de 1998 cuando se atribuye la responsabilidad subsidiaria de propietarios y poseedores¹⁰¹.

En el ámbito radiológico, la ausencia de una normativa de declaración de suelos contaminados por radionucleidos hasta 2022, que, además, debe aún implementarse reglamentariamente para hacerse efectiva, hace que los supuestos de zonas afectadas por radiaciones ionizantes existentes en la actualidad tengan todos ellos esa connotación de “contaminación histórica”. Ese marchamo se acentúa por el hecho de que, como se analizará con detalle en el epígrafe 8, todos los supuestos detectados hasta el presente se originaron hace décadas y, a pesar del tiempo transcurrido, la mayoría de ellos se encuentran aún pendientes de una respuesta definitiva.

Desde el punto de vista de la responsabilidad, su abordaje futuro exigirá analizar cada caso de una manera individualizada porque habrá que precisar, exactamente, para cada supuesto, qué normativa estaba vigente en el momento en que el vertido contaminante se produjo, a quién atribuía la responsabilidad dicha normativa, si por entonces esta tenía un carácter subjetivo u objetivo, si tenía o no un límite de cuantía y cuál sería este; si es posible atribuir responsabilidades subsidiarias y a quién, y, por supuesto, si la obligación de reparar ha prescrito o no. Muchas incógnitas que hacen de cada supuesto un auténtico ejercicio de ingeniería hermenéutica. Por eso, nos reiteramos en la idea de que, a la postre, las Administraciones públicas deben dar prioridad a solventar los problemas de afectación radiológica de esas áreas. Si las atribuciones de responsabilidad no están claras o se pueden eternizar a través de una concatenación infinita de reclamaciones y procesos judiciales, lo

¹⁰¹ La Ley de Residuos de 1998 estableció por primera vez la responsabilidad subsidiaria de poseedores y propietarios, por ese orden, y, posteriormente, la Ley de Residuos, de 2011, alteró el orden. La legislación básica estatal no regula estas situaciones, pero sí lo han hecho algunas Comunidades Autónomas. *Vid.* sobre el concepto de responsabilidades históricas y su tratamiento: ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (cit.). Igualmente, SANZ RUBIALES, Íñigo (cit., pp. 124 y ss.).

razonable es que sea la Administración quien lleve a cabo las acciones de reparación necesarias sin perjuicio de que con posterioridad repercuta los gastos sobre el obligado a ello a través de los procedimientos de recuperación de costes¹⁰².

6. LA NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE PROTECCIÓN RADIOLÓGICA DE ZONAS CONTAMINADAS

6.1. Los antecedentes de la actual normativa: “las situaciones de exposición perdurable” en el Reglamento sobre Protección Sanitaria contra las Radiaciones Ionizantes de 2001

Que la legislación española no cuente aún con una normativa clara y aplicable para la declaración de zonas contaminadas radiológicamente no implica que estas áreas hayan quedado desatendidas por el legislador. Desde sus albores, el Derecho Nuclear ha contado con instrumentos de protección radiológica, más o menos perfilados, para velar, por el control radiológico de cualquier zona, al objeto de velar por la salud de los trabajadores profesionalmente expuestos y de la población en general¹⁰³.

En 2001, este control experimenta un salto cualitativo al institucionalizarse expresamente. En efecto, el Real Decreto 783/2001, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes (en adelante, RPSRI de 2001)¹⁰⁴, regula expresamente las llamadas “situaciones de exposición perdurable”. Lo hace, al objeto de transponer la Directiva comunitaria 96/29/Euratom del Consejo, de 13 de mayo de 1996, por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes. Esta Directiva introduce por primera vez la necesidad de controlar

¹⁰² Así lo recomienda la Guía de Seguridad de la OIEA GSG-15 (cit., 2.43).

¹⁰³ La primera norma española sobre protección radiológica fue la Orden de 22 de diciembre de 1959, por la que se dictan normas para la protección contra las radiaciones ionizantes. Esta Orden mantiene su vigencia hasta 1982, en el que se aprueba el primer Reglamento sobre Protección Sanitaria contra las Radiaciones Ionizantes (Real Decreto 2519/1982, de 12 de agosto). Su artículo 2 manifestaba explícitamente su aplicación a “*cualquier actividad que implique un riesgo derivado de las radiaciones ionizantes*”. Aunque esta dicción se modificara en virtud del Real Decreto 1753/1987, de 25 de noviembre, para excluir del control regulador las sustancias radiactivas que estuvieran por debajo de determinados valores (apéndice V), cinco años después, con el segundo RPSRI, contenido en el Real Decreto 53/1992, de 24 de enero, su artículo 2 vuelve a recuperar su ámbito de aplicación expansiva, que se ha venido manteniendo hasta la fecha. Sobre legislación en materia de protección radiológica, *vid.* AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel (*Derecho*, cit., pp. 566 y ss.).

¹⁰⁴ Este sería el tercer RPSRI, que deroga el segundo, de 1992.

radiológicamente los casos de exposición perdurable, definiéndolas en su artículo 2.3 y regulándolas en su artículo 53. El RPSRI de 2001 adapta al ordenamiento jurídico interno español la Directiva y, con ella, este nuevo concepto, ocupándose de las “situaciones de exposición perdurable” (o “áreas de exposición perdurable”, como también se las llama), en su artículo 61 y en el anexo I, principalmente. La transposición responde al modelo *copi-peg*, esto es, es una transcripción prácticamente literal de lo que contiene la directiva.

El anexo del RPSRI de 2001 define “exposición perdurable” como aquella “exposición resultante de los efectos residuales de una emergencia radiológica o del ejercicio de una práctica o actividad laboral del pasado”. Por tanto, nos estamos refiriendo a situaciones de afección radiológica para la población o el medio ambiente heredadas del pasado que no han podido ser resueltas de manera definitiva. Aunque la norma no las mencione de manera expresa, es claro que las zonas contaminadas radiológicamente forman parte de estas situaciones.

El RPSRI de 2001 manifiesta con claridad que sus disposiciones son aplicables a estas situaciones (art. 2.2) y, con ello, los principios de protección radiológica (art. 58).

El artículo 61 del RPSRI de 2001, por su parte, es el que regula estas situaciones y lo hace únicamente desde la perspectiva del control radiológico de las “intervenciones”, o sea, de aquellas actuaciones dirigidas a evitar o reducir la exposición de las personas a las radiaciones ionizantes (anexo I). Los poderes públicos habrán de garantizar que la zona afectada se encuentra correctamente delimitada, que se aplica un sistema de vigilancia radiológica de las exposiciones que pudieran recibir los trabajadores expuestos y la ciudadanía, que las intervenciones que se lleven a cabo sean las adecuadas, dadas las características de la situación, y que se controla el acceso y el uso de las zonas afectadas. Cualquier decisión que se tome al respecto habrá de contar con informe previo del CSN (no se exige que este sea favorable).

Los trabajadores que intervengan ante estas situaciones estarán sometidos a los límites de dosis que fija el artículo 9. En todo caso, a los efectos de determinar en qué casos una intervención ante una situación de exposición perdurable se considera o no conveniente, el CSN aprobará niveles de intervención que actuarán como indicadores de la decisión a tomar (art. 58.2.c). Se entiende por “nivel de intervención”, el valor de la dosis evitable a partir de la cual debe considerarse la adopción de medidas de intervención (anexo I).

6.2. La Publicación 103 de la ICRP de 2007

El 21 de marzo de 2007, la Comisión Internacional de Protección Radiológica (en adelante, ICRP)¹⁰⁵, aprueba la Publicación 103, que contiene las nuevas recomendaciones de este organismo en protección radiológica. En la misma, por primera vez, este importante organismo decide abordar de manera expresa y específica la exposición radiológica a zonas contaminadas.

Frente a anteriores recomendaciones de la ICRP -y, en especial su trascendente Publicación 60, de 1990-, la Publicación 103 representa un cambio de paradigma. Este nuevo enfoque consiste en que la ICRP pasa de un sistema de protección radiológica basado en “prácticas” e “intervenciones”, a otro fundamentado en “situaciones de exposición”. La Publicación 103 diferencia, así, entre tres tipos de “situaciones de exposición” a las radiaciones ionizantes: las “situaciones de exposición planificadas”, las “situaciones de exposición de emergencia” y las “situaciones de exposición existente”. Son estas últimas las que afectan a la materia que estamos analizando porque el documento las define como aquellas “*situaciones de exposición que ya existen cuando debe tomarse una decisión sobre su control*” (Recomendaciones 176 y 284). El documento muestra varios ejemplos de estas situaciones; entre ellos, menciona expresamente los “*suelos contaminados a consecuencia de un accidente o de un suceso radiológico*” (p. 96), al igual que otros supuestos que pueden dar lugar, también, a una contaminación radiológica de un espacio como, por ejemplo, los “*desechos de prácticas pasadas que fueron operados fuera de las recomendaciones de la Comisión*” (p. 31) o “*las situaciones de exposición prolongadas después de emergencias*” (p. 72)¹⁰⁶.

La Publicación 103 recomienda que las Administraciones se ocupen de la exposición de la población a las radiaciones ionizantes procedentes de “situaciones de exposición existente”, llevando a cabo acciones protectoras para reducir las exposiciones. A estos efectos, recomienda que se establezcan “niveles de referencia”, esto es niveles de dosis o de riesgo por encima del cual “*se considera inadecuado aceptar que se produzcan exposiciones*” y que justifican la necesidad de poner en marcha medidas protectoras (p. 83). El documento

¹⁰⁵ La ICRP (International Commission on Radiological Protection) es un organismo internacional independiente de carácter privado formado por expertos en protección radiológica, constituido, con esa denominación, en 1950, para sustituir a la Comisión Internacional de Protección contra los Rayos X y el Radium, creada en 1928. Su finalidad es emanar recomendaciones en materia de protección contra las radiaciones ionizantes, que suelen ser seguidas por los Estados y otros organismos internacionales. *Vid.*, al respecto, AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel (“*Derecho...*”, cit., p. 571 y 572). La Publicación 103 de la ICRP, que sustituye a la Publicación 60, de 1990, puede consultarse en el siguiente enlace: [Las Recomendaciones 2007 de la Comisión Internacional de Protección Radiológica](#).

¹⁰⁶ La Publicación 103 también menciona como “situaciones de exposición existente”, en la página 95, la resultante de “*la radiación de fondo natural*” (v. gr., el radón).

sugiere que se fijen en la banda de 1 a 20 mSv (milisievert) de la dosis proyectada por año (p. 96)¹⁰⁷.

6.3. La Directiva 2013/59/Euratom del Consejo, de 5 de diciembre de 2013

El 17 de enero de 2014, el Diario Oficial de la Unión Europea va a publicar, en su núm. 13, la Directiva 2013/59/Euratom del Consejo, de 5 de diciembre de 2013, por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes¹⁰⁸. La directiva cambia el régimen normativo sobre la materia existente en la Unión Europea al derogar las normas que hasta la fecha se ocupaban de estas cuestiones: las Directivas 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom y 2003/122/Euratom. Viene motivada por el deseo de incorporar al acervo comunitario las recomendaciones de la ICRP contenidas en la Publicación 103, de las que anteriormente nos hemos hecho eco, así como de adaptar la normativa comunitaria a los nuevos conocimientos científicos en torno a los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes sobre la salud de la población y de los trabajadores.

Atendiendo a la Publicación 103, con la Directiva 2013/59/Euratom, la UE adopta por primera vez el enfoque basado en la situación, y, en razón del mismo, la directiva diferencia entre situaciones de exposición existentes, planificadas y de emergencia (art. 2.1)¹⁰⁹. Como ya sabemos, son las primeras las que mayormente nos conciernen a los efectos de este artículo, que la Directiva define en los mismos términos que la ICRP: “*situación de exposición que ya existe cuando debe tomarse una decisión sobre su control*” (art. 4.35). A lo que añade: “*y que no requiere o ya no requiere la toma de medidas urgentes*”. El anexo XVII contiene una enumeración de estos supuestos y de la literalidad de los ejemplos que se

¹⁰⁷ Sobre la Publicación 103, puede verse CHARLES, Monty W. [ICRP Publication 103: Recommendations of the ICRP](#). *Radiation Protection Dosimetry*, Volume 129, Issue 4, May 2008, pp. 500–507. Específicamente, sobre las situaciones de exposición existente en la Publicación 103, *vid.* COOL, Donald. A. [Review of the ICRP system of protection: the approach to existing exposure situations](#). *Annals of the ICRP*, Volume 44, Issue_suppl, 1, June 2015, pp. 179-187. Igualmente, LACOMTE, Jean Francois. [Understanding existing exposure situations](#). *Annals of the ICRP*, Volume 45, Issue 1_suppl, June 2016, pp. 54-63.

¹⁰⁸ Sobre la Directiva 2013/59/Euratom, *vid.* MUNDIGL, Stefan. [Modernisation and consolidation of the European radiation protection legislation: the new Euratom Basic Safety Standards Directive](#). *Radiation Protection Dosimetry*, Volume 164, Issue 1-2, April 2015, pp. 9–12.

¹⁰⁹ La Publicación 103 también propició que la OIEA modificara sus requisitos de seguridad, para incorporar el concepto de “situación de exposición existente”, aprobando en 2014 el documento Requisitos de Seguridad Generales, Parte 3 (GSR Part 3). La versión en castellano, de 2016, puede consultarse [aquí](#).

mencionan se deduce sin dificultad que las zonas contaminadas por radionucleidos entran dentro de su ámbito, cosa que hace explícito, como veremos más adelante, el artículo 73¹¹⁰. En esencia, lo que hace la directiva de 2013 es transformar las “situaciones de exposición perdurable” que regulaba la anterior directiva de 1996 que hemos comentado en el epígrafe 6.1, en “situaciones de exposición existentes”, dotándolas de un régimen jurídico más completo.

La Directiva dedica dos de sus secciones a las situaciones de exposición existentes. Por una parte, la sección 6 del capítulo IX y, por otra, la sección 3 del capítulo VIII.

La sección 6 del capítulo IX regula las responsabilidades de los Estados Miembros respecto del control radiológico derivado de cualquier situación de exposición existente. Los artículos 100, 101 y 102 de esta sección son los que más nos interesan a los efectos de este trabajo. Estos preceptos, en esencia, conminan a los Estados Miembros a ocuparse de este tipo de situaciones, afrontando las siguientes actuaciones:

- Identificar dónde se están produciendo situaciones de exposición existentes y evaluarlas, al objeto de diferenciar aquellas que requieren adoptar medidas de protección respecto de las que no. A tales efectos, obliga a los responsables de estas situaciones a que las notifiquen a las autoridades competentes¹¹¹. Esto conecta con el cometido que se le atribuyó en 2008 al CSN de elaborar un inventario de los espacios afectados por contaminación radiológica.
- Establecer estrategias para una correcta gestión de estas situaciones. Estas estrategias deben incluir la determinación de niveles de referencia adecuados¹¹², entendiéndolo como tales, de acuerdo con la Publicación 103, “*el nivel de dosis efectiva o de dosis equivalente, o de*

¹¹⁰ A los efectos que aquí interesan, el anexo XVII menciona como situaciones de exposición existentes, entre otras:

“a) La exposición debida a contaminación de zonas por material radiactivo de residuos procedentes de:
i) actividades pasadas que nunca estuvieron sujetas a control reglamentario o no estuvieron reguladas de acuerdo con los requisitos establecidos en esta Directiva,
ii) una emergencia, después de que la situación de exposición de emergencia se haya declarado finalizada, tal y como se prevé en el sistema de gestión de emergencias,
iii) actividades pasadas de las que la empresa ya no es legalmente responsable.
b) ...
c) ...

¹¹¹ Por lo que se refiere a la notificación, ver también el artículo 25.2 de la directiva.

¹¹² Se exigen, también, en el artículo 7.1 de la directiva.

concentración de actividad por encima del cual se considera inapropiado permitir que se produzcan exposiciones como consecuencia de esa situación de exposición, aun cuando no se trate de un límite que no pueda rebasarse” (art. 4.84). El anexo I de la directiva presenta los niveles de referencia que deben tomarse en consideración¹¹³.

- Ejecutar debidamente las estrategias diseñadas, aplicando medidas correctoras y de protección, con participación de las partes interesadas, debiendo evaluarse la distribución de dosis radiactivas que se derivará de la ejecución de la estrategia¹¹⁴.
- Evaluar la ejecución de la estrategia.
- Proporcionar información y orientación a la población expuesta a las radiaciones derivadas de estas situaciones.

En la medida en que las zonas contaminadas con radionucleidos son una manifestación de una situación de exposición existente, todas estas actuaciones de los artículos 100 a 102 de la Directiva les serán aplicables.

Por su parte, la sección 3 del capítulo VIII se refiere a las exposiciones poblacionales en situaciones de exposición existentes. El artículo 72 inicia esta sección exigiendo de los Estados Miembros la puesta en marcha de programas de vigilancia ambiental apropiados para estas situaciones. Los restantes artículos de la sección establecen medidas específicas que deben tener en cuenta esos programas para cada uno de los tipos más relevantes de situaciones de exposición existentes. Se abordan, ahí, tres de ellos: la exposición al radón en recintos cerrados (art. 74), la exposición a la radiación gamma procedente de los materiales de construcción (art. 75) y las zonas contaminadas (art. 73).

La regulación contenida en el artículo 73 de la Directiva referente a las zonas contaminadas por radiaciones ionizantes es la que nos interesan a los efectos de este estudio. La Directiva recoge el contenido que deben tener las estrategias de protección radiológica que se elaboren sobre las zonas contaminadas para el control de las exposiciones poblacionales (objetivos, delimitación, identificación de la población afectada, medidas de protección y de control de accesos, evaluación de la exposición y de los medios disponibles para que las

¹¹³ El anexo I de la directiva sigue el patrón marcado por la Publicación 103 a la hora de fijar los niveles de referencia: estos deben estar, como regla general, y sin perjuicio de las excepciones que el propio anexo menciona, en el rango de 1 a 20 mSv por año.

¹¹⁴ Las dosis recibidas por los trabajadores involucrados en la gestión de estas situaciones habrán de computar a los efectos del cumplimiento de los límites de dosis para la exposición ocupacional que se establezcan (art. 9.2 de la directiva).

personas controlen su propia exposición). Si se trata de zonas donde la contaminación se va a mantener durante un largo período de tiempo, habrán de diseñarse mecanismos que garanticen que se sigue controlando la exposición de la población. Estos mecanismos incluirán el establecimiento de niveles de referencia, de una infraestructura que permita mantener medidas de autoprotección y, si procede, medidas de rehabilitación y de delimitación de zonas.

La fecha límite para la transposición de la Directiva fue el 6 de febrero de 2018 (art. 106). La Directiva tiene un contenido tan denso y extenso que en España ha requerido la aprobación de varias normas. Entre ellas, debemos mencionar, a los efectos de este trabajo, la Disposición final primera del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, de la que nos hemos ocupado en el epígrafe 4 de este trabajo, y el Real Decreto 1029/2022, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes, que abordaremos seguidamente¹¹⁵. Todas las normas que se han emanado en transposición de la Directiva lo han sido fuera del plazo establecido.

La transposición no es aún completa pues quedan por aprobar importantes normas a este respecto: un nuevo Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas, cuya aprobación, como hemos comentado anteriormente, se encuentra en la actualidad muy avanzada, y el comentado reglamento que desarrolle las previsiones de la Ley sobre Energía Nuclear sobre declaración de zonas contaminadas radiológicamente.

¹¹⁵ Otras normas españolas de transposición de la Directiva son: la Orden de ETU/1185/2017, de 21 de noviembre, por la que se regula la desclasificación de los materiales residuales generados en instalaciones nucleares; el Real Decreto 601/2019, de 18 de octubre, sobre justificación y optimización del uso de las radiaciones ionizantes para la protección radiológica de las personas con ocasión de exposiciones médicas; el Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación (en relación con el radón en la edificación); el Real Decreto 451/2020, de 10 de marzo, sobre control y recuperación de las fuentes radiactivas huérfanas; el Real Decreto 586/2020, de 23 de junio, relativo a la información obligatoria en caso de emergencia nuclear o radiológica; la Resolución de 21 de marzo de 2023, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo por el que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes en el ámbito de la protección civil, y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de enero de 2024 por el que se aprueba el Plan Nacional contra el Radón.

El incumplimiento del plazo de transposición de la Directiva condujo al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a condenar a España en sentencia de 7 de septiembre de 2023 (Asunto C-384/22)¹¹⁶.

6.4. Las “situaciones de exposición existente” en el RPSRI de 2022: cuestiones preliminares

Varios meses después de la modificación efectuada en la LEN por el Real Decreto-Ley 6/2022, el Gobierno aprobó el Real Decreto 1029/2022, de 20 de diciembre, que contiene el Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes (en adelante RPSRI de 2022)¹¹⁷. Este reglamento deroga el RPSRI de 2001 al objeto de incorporar al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2013/59/Euratom, si bien lo hace de manera parcial. Como comentábamos en una nota en páginas anteriores, diversos reglamentos han sido emanados para llevar a cabo dicha transposición, pero, de todos ellos, sin duda es este el que más cumple este objetivo pues es el que tiene un contenido que abarca la mayor parte de los aspectos que regula la Directiva¹¹⁸. Como es costumbre, la transposición se efectuó fuera del plazo fijado por la Directiva, que terminó el 6 de febrero de 2018, excediéndolo en casi cinco años¹¹⁹ y de ahí la sentencia condenatoria del TJUE de 2023 que hemos comentado más arriba.

La mayor innovación que representa el RPSRI de 2022 frente a los anteriores reglamentos de protección radiológica es que, siguiendo la Directiva 2013/59/Euratom, integra en el ordenamiento jurídico español el enfoque basado en la situación de exposición, -sin abandonar el enfoque sustanciado en “prácticas” e “intervenciones”-, diferenciando entre tres tipos de situaciones de exposición: la planificada, la de emergencia y la existente (art. 2). A los efectos de este trabajo, es esta última la que nos interesa, pues dentro de las mismas se encuentran las exposiciones derivadas de zonas contaminadas

¹¹⁶ Puede accederse al fallo de la Sentencia en el siguiente enlace: [Sentencia del Tribunal de Justicia \(Sala Décima\) de 7 de septiembre de 2023 — Comisión Europea /Reino de España \(Asunto C-384/22\)](#).

¹¹⁷ Un análisis de este Reglamento en HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Ana María. [Nuevo Reglamento sobre protección de la salud ante los riesgos de las radiaciones ionizantes](#). *Revista Alfa*, núm. 53, marzo, 2023, pp. 44-51. *Vid.*, también, MORALES SANTOS, Ángel. [Real Decreto 1029/2022, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes: ¿Preguntas y respuestas?](#). Sociedad Española de Gestión, Calidad y Seguridad (SEGECA), Documento SEGECA nº1, 2023.

¹¹⁸ La Disposición final tercera del RPSRI de 2022 detalla los artículos de la Directiva que el real decreto transpone y puede verse que son la mayoría de ellos.

¹¹⁹ El excesivo retraso es criticado por el Consejo de Estado en su [Dictamen al proyecto de Real Decreto, de 3 de noviembre de 2022](#).

radiológicamente. El RPSRI de 2022 transpone todos los artículos y apartados regulados en la Directiva referentes a las situaciones de exposición existentes¹²⁰, a saber, los arts. 72, 73, 74, 75, 100, 101, 102 y 103, además del anexo XVII. Así lo indica su Disposición final tercera.

Por tanto, mimetizando lo hecho por la Directiva de 2013, con el RPSRI de 2022, las “situaciones de exposición perdurable” que regulaba el RPSRI de 2001 se transforman en “situaciones de exposición existente”, dotándolas de un régimen jurídico más completo.

6.5. La regulación de las “situaciones de exposición existente” en el RPSRI de 2022

El RPSRI de 2022 comienza definiendo qué es una “situación de exposición existente” en su artículo 1.2.c), y lo hace en los mismos términos que el artículo 4.35 de la Directiva, esto es: “*situaciones de exposición que ya existen cuando debe tomarse una decisión sobre su control y que no requieren, o ya no requieren, la adopción de medidas urgentes*”; si bien, con el añadido aclaratorio de que la definición incluye “*las situaciones de exposición prolongada después de una emergencia nuclear o radiológica*”.

Prácticamente transcribiendo el anexo XVII de la Directiva, el Real Decreto, en su anexo V, describe los diferentes tipos de situaciones de exposición existente. A estos efectos, el apartado primero de ese anexo V nos indica que deben considerarse como tales, entre otras:

1. La exposición debida a contaminación de zonas por material radiactivo residual procedente de:

- a) Actividades pasadas que nunca estuvieron sujetas a control reglamentario o no estuvieron reguladas de acuerdo con los requisitos establecidos en este reglamento;
- b) una emergencia nuclear o radiológica, después de que la situación de exposición de emergencia se haya declarado finalizada, tal y como se prevé en el sistema de gestión de emergencias;

¹²⁰ De una manera un tanto desconcertante, mientras que la Directiva 2013/59/Euratom emplea el término “situaciones de exposición *existentes*”, en plural, el RPSRI de 2022 prefiere utilizar el singular (“situaciones de exposición *existente*”), siguiendo, así, la terminología que utiliza la Publicación 103 de la ICRP. La diferencia terminológica carece de trascendencia jurídica.

- c) actividades pasadas de las que la empresa ya no es legalmente responsable.

Este apartado primero nos permite, en primer lugar, reafirmar que las exposiciones a las radiaciones que se derivan de las zonas contaminadas radiológicamente son una manifestación de exposiciones procedentes de “situaciones de exposición existente”. Con ello, todo el tratamiento que el Real Decreto hace de estas situaciones hemos de considerarlo aplicable, también, a las zonas contaminadas por radiaciones ionizantes. En segundo lugar, el apartado nos ayuda a entender en qué supuestos nos encontramos ante dichas zonas y qué circunstancias dan lugar a las mismas. Repárese que, a diferencia de lo regulado en la LEN tras la reforma efectuada por el Real Decreto-Ley 6/2022, el RPSRI de 2022 no restringe la categoría únicamente a suelos o terrenos, sino que abarca cualquier área en la que exista una contaminación radiológica. Eso implica incluir las áreas con contaminación tanto edáfica, como atmosférica e hídrica. Con ello, las masas de aguas contaminadas por radionucleidos entrarían, igualmente, dentro del concepto.

El Real Decreto dedica su título VII (arts. 71 a 81) a la regulación de estas situaciones. Lo primero que nos indican estos artículos es la necesidad de establecer niveles de referencia cuando se detecten situaciones de exposición existente de las que puedan derivarse riesgos significativos para la población o para los trabajadores¹²¹. El artículo 4.58 de la norma nos ofrece un concepto de qué debe entenderse por nivel de referencia prácticamente calcado del que recoge la Directiva de 2013 en su artículo 4.84, a saber:

“Nivel de dosis efectiva, de dosis equivalente, o de actividad por unidad de masa o de volumen en una situación de exposición de emergencia o existente, por encima del cual se considera inapropiado permitir que se produzcan exposiciones, aun cuando no se trate de un límite que no pueda rebasarse, sino de una herramienta para la optimización de la protección radiológica”¹²².

El organismo encargado de fijar esos niveles de dosis que actúen como niveles de referencia es el CSN¹²³, si bien el artículo 71 indica que deberán situarse, como regla general y, especialmente, para las zonas contaminadas, en el rango de 1 a 20 mSv/año, siguiendo, también, aquí, las directrices de la Directiva¹²⁴.

¹²¹ El artículo 72 no obstante, fija dichos niveles para la exposición al radón y a los rayos gamma de los materiales de construcción en recintos cerrados.

¹²² Estos “niveles de referencia” son los que el RPSRI de 2001 denominaba “niveles de intervención”.

¹²³ En el mismo sentido, el artículo 84.g) 16.º del RPSRI de 2022.

¹²⁴ La OIEA formula una serie de recomendaciones en relación con estos niveles de referencia en su Guía de Seguridad GSG-15 (3.17, 3.18 y 3.27-3.33). El CSN ha hecho uso

Nótese que estos niveles de referencia no son lo mismo que los Niveles Genéricos de Referencia a los que nos referíamos en el epígrafe 4 para declarar un suelo o terreno como contaminado radiológicamente pues aquí estamos hablando de niveles de exposición de la población o de los trabajadores, esto es, los niveles de dosis recibidas, y no de niveles de radiactividad de las sustancias radiactivas existentes en una determinada zona. Por eso, la unidad de cálculo que se utiliza para medir dichas dosis es el Sievert. Los poderes públicos habrán de dar prioridad en atender a aquellas situaciones de exposición que se sitúen por encima del nivel de referencia fijado, pero también habrán de tenerse en cuenta incluso aquellas otras que estén por debajo de este.

Como tales supuestos de exposición a las radiaciones ionizantes, las intervenciones¹²⁵ ante “situaciones de exposición existente” están sujetas a los tres principios generales de protección radiológica: el de justificación, el de optimización (o ALARA) y el de limitación de dosis (art. 6)¹²⁶. El artículo 73 del Real Decreto contiene las directrices de aplicación de los mismos a la hora de programar una intervención ante estas situaciones¹²⁷. En virtud del principio de limitación de dosis, la exposición de los trabajadores que intervengan en una “situación de exposición existente” se computará a los efectos de los límites de dosis previstos para estos en el artículo 11 (art. 10). De igual manera, los límites de dosis aplicables al público en general en el artículo 15 también serán tenidos en cuenta frente a estas situaciones.

6.6. La regulación del control radiológico de las zonas contaminadas en el RPSRI de 2022

Los restantes artículos del título VII se dedican a establecer medidas específicas ante las diferentes “situaciones de exposición existente” que pueden darse: intervenciones en zonas contaminadas (art. 74), exposición al radón (arts. 75-79), exposición a la radiación gamma emitida por los materiales de construcción (art. 80) y exposición a la radiación cósmica del personal de tripulación de aeronaves (art. 81).

de esta prerrogativa para fijar niveles de referencia tanto en el caso de Palomares como en el caso de los terrenos de El Hondón, en ambos supuestos, de 1 mSv de dosis media anual. Nos remitimos al respecto al epígrafe 8.

¹²⁵ Se entiende por “intervención”, cualquier actividad dirigida a evitar o reducir la exposición a las radiaciones (art. 4.47).

¹²⁶ Sobre los principios de protección radiológica, puede verse AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel (*Derecho...*, cit., pp. 573 y ss.).

¹²⁷ Sobre la aplicación de los principios de protección radiológica para la recuperación de áreas, puede verse la Guía de Seguridad de la OIEA GSG-15 (cit., apartado 3).

Dejaremos al margen las restantes manifestaciones de “situaciones de exposición existente” para centrarnos en la que nos interesa a los efectos de este trabajo: las zonas contaminadas radiológicamente. El artículo 74 del Real Decreto transpone, en esencia, el artículo 73 de la Directiva. A su tenor, el artículo enumera una serie de medidas de protección radiológica que el responsable de una intervención¹²⁸ en una zona contaminada tendrá que poner en marcha para proteger al público y que son en esencia las siguientes:

- Delimitar la zona sobre la que va a actuar e identificar qué grupo de ciudadanos van a quedar afectados por la intervención.
- Considerar qué medidas de protección deben aplicarse en dicha zona, el sistema de vigilancia de las exposiciones, y cómo se evaluarán estas exposiciones¹²⁹.
- Someter las intervenciones a un juicio de oportunidad, habida cuenta de las características de cada situación.
- Regular el acceso y el uso de los terrenos o edificios situados dentro de la zona delimitada.
- Una vez terminada la intervención, efectuar un estudio radiológico para caracterizar el estado del terreno.

El artículo 74 exige que dichas medidas deben ser informadas favorablemente con carácter previo por parte del CSN¹³⁰. De ello, debemos deducir que las medidas habrán de estar contenidas en un plan o programa -de “estrategias de protección” habla el artículo 73.1 de la Directiva-, a presentar al CSN antes de su puesta en marcha.

Si conectamos estas disposiciones con la regulación de los procedimientos de declaración de suelos contaminados del artículo 38. ter de la LEN, que abordamos en el apartado 4.1 de este trabajo, lo lógico es que las medidas de protección radiológica formen parte de los proyectos de actuación, descontaminación o restauración que se elaboren tras la declaración de un suelo o terreno como contaminado o con restricciones de uso. Esto implica que la

¹²⁸ El artículo no aclara qué debe entenderse por “responsable de la intervención”. Esta indeterminación fue criticada por el Consejo de Estado en el [Dictamen emitido sobre el proyecto de Real Decreto](#), en 2022 (número de expediente: 1607/2022).

¹²⁹ Véase, al respecto, la Guía de Seguridad de la OIEA GSG-15 (cit., apartado 8).

¹³⁰ Compárese con el artículo 61 del RPSRI de 2001 y se constatará que las medidas del RPSRI de 2022 son más completas que las previstas entonces. Además, se explicita ahora que el dictamen del CSN no solo ha de ser previo sino también favorable.

secuencia cronológica adecuada para la aplicación de las medidas previstas en el artículo 74 es que primero se tramite el procedimiento de declaración de una zona contaminada radiológicamente con arreglo a lo establecido en la LEN tras las modificaciones efectuadas por la Disposición final primera del Real Decreto-Ley 6/2022 y después, o paralelamente a la declaración, se incorporen a las intervenciones sobre la zona las medidas previstas en el artículo 74. Sin embargo, la carencia aún de un desarrollo reglamentario que posibilite estos procedimientos nos debe conducir a interpretar que las medidas del artículo 74 deben aplicarse ante cualquier intervención sobre áreas que se saben afectadas por radiaciones ionizantes, aunque no exista una declaración formal de las mismas, porque, de lo contrario, la virtualidad práctica de estas medidas quedaría en entredicho. En todo caso, esto pone de manifiesto la conexión entre la regulación de los procedimientos de declaración previstos en la LEN y el control radiológico de estas zonas, de tal manera que la falta de una reglamentación efectiva de estos procedimientos está afectando, al mismo tiempo, a la correcta aplicación de las medidas de protección radiológica previstas en el RPSRI de 2022.

Tras la intervención en la zona contaminada, corresponde al CSN evaluar el estudio radiológico efectuado por el responsable de la actuación e inspeccionar la zona para verificar los resultados obtenidos, pudiendo emitir un dictamen, si así lo considera necesario, que establezca limitaciones de usos futuros en la zona. La medida se encuentra también recogida en el artículo 81.2 RINR, si bien con una diferencia: en el artículo 74.2.b) del RPSRI de 2022, el dictamen del CSN se enviará al MITECO, para que garantice su cumplimiento. En el RINR, en cambio, se remitirá a la Comunidad Autónoma donde se ubique la zona. Mientras se mantenga la previsión del RINR -que está previsto que desaparezca del borrador de RINR que se está tramitando-, habrá que entender que ambas instancias -el MITECO y la Comunidad Autónoma-, habrán de ser informadas. En todo caso, en cualquier momento, el CSN puede estimar necesario poner en marcha un programa de vigilancia radiológica ambiental en la zona (art. 71.d) y 84.g) 17.º RPSRI de 2022)¹³¹. Además, si la zona contaminada tiene su origen en una situación de emergencia de la que ha derivado una contaminación radiológica residual, el artículo 70.3 obliga al CSN a elaborar criterios radiológicos para la transición entre una y otra situación¹³².

¹³¹ Véase, al respecto, las recomendaciones de la OIEA en la Guía de Seguridad de la OIEA GSG-15 (cit. 10.13 y ss.).

¹³² Téngase en cuenta el apartado Cuarto de la Resolución de 21 de marzo de 2023, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo por el que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes en el ámbito de la protección civil, que establece los criterios para la transición entre las situaciones de exposición de emergencia y de exposición existente.

6.7. La cuestión competencial en el RPSRI de 2022

Desde el punto de vista competencial, el Gobierno ampara su competencia para aprobar el RPSRI de 2022, con carácter genérico, en el artículo 149.1.16.^a de la Constitución Española (“*bases y coordinación general de la sanidad*”) y, de manera específica, en referencia a los artículos que regulan las zonas contaminadas, en los títulos 23.^a (“*legislación básica sobre protección del medio ambiente*”) y 29.^a (“*seguridad pública*”) del artículo 149.1. (Disposición final segunda)¹³³.

A nuestro modesto entender, buscar el amparo de la regulación de la exposición a las zonas contaminadas radiológicamente en el título “seguridad pública” resulta problemático. Como hemos defendido en trabajos de investigación anteriores¹³⁴, no cualquier regulación de la seguridad nuclear y de la protección radiológica debe quedar cubierta bajo la competencia estatal en materia de “seguridad pública” porque ello implicaría otorgarle a este título una virtualidad expansiva que no posee. Creemos que, en el sector nuclear, este título debe limitarse a dar sostén únicamente a las actuaciones del Estado en situaciones de emergencia de carácter supraautonómico, y así ha sido puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional en sentencias como la 14/2004, de 12 de febrero (FJ 9), en relación con los almacenamientos de residuos radiactivos; o la 133/1990, de 19 de julio (FJ 6 y 19), en relación con el Plan Básico de Emergencia Nuclear. Por ende, utilizar este título en relación con las zonas contaminadas no nos parece adecuado porque estas zonas se declaran precisamente, por definición, cuando no estamos ante una “situación de exposición de emergencia” o cuando esta ya ha cesado.

Hay que advertir, no obstante, que aún sin el respaldo del título “seguridad pública”, los títulos en materia de “sanidad” y “medio ambiente” a los que más arriba hemos aludido son más que suficientes para que el Gobierno pueda emanar la regulación que estamos comentando. Atendiendo a los mismos, hemos de atribuir a esta normativa el carácter de “legislación básica”. El problema es que las competencias en “legislación básica” le permiten al Estado, en principio, únicamente aprobar normas, pero no ejercer facultades de carácter

¹³³ La Disposición final segunda también señala el artículo 149.1.7.^a CE (“*legislación laboral*”) como título competencial para dar cobertura a la regulación por parte del Gobierno de las “situaciones de exposición existente”, en los artículos 71, 72 y 73 del RPSRI de 2022. El título ampara todo cuanto se refiere en estos artículos a la protección radiológica de los trabajadores.

¹³⁴ Sobre la aplicación del título competencial del artículo 149.1.29.^a CE en el ámbito de la energía nuclear, *vid.* AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel (*Derecho...*, cit., pp. 257 y ss.).

ejecutivo. Sin embargo, hemos visto que la regulación de las zonas contaminadas atribuye al CSN capacidad de intervención directa para supervisar el control radiológico de estas zonas. Además de que es este organismo el encargado del ejercicio de las potestades inspectoras que se derivan del RPSRI de 2022 (art. 82.1. y 84.1.18.º). Al mismo tiempo, el artículo 84. E) 5.º atribuye al MITECO la competencia de garantizar el cumplimiento de las limitaciones de uso de las zonas contaminadas propuestas por el CSN. Como expusimos en el epígrafe 4.4., en relación con el Real Decreto-Ley 6/2022, las actuaciones ejecutivas del CSN y del MITECO podrían ampararse competencialmente en la necesidad de las mismas como complemento imprescindible para hacer efectivo el cumplimiento de la normativa básica en esta materia, dado el carácter supraautonómico de los intereses en juego. Ahora bien, habría sido bueno explicitarlo en el texto, además de articular cauces de participación autonómica.

7. EL PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR EN RELACIÓN CON LAS ZONAS CONTAMINADAS RADIOLÓGICAMENTE

El CSN aparece definido en su norma de creación -la Ley 15/1980, de 22 de abril- como “*el único organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica*”. Se trata de un ente público estatal al que, para garantizar la profesionalidad de sus actuaciones y el carácter técnico de sus decisiones, se le dota de un estatuto jurídico especial al objeto de que pueda actuar con independencia respecto al Gobierno y a la Administración General del Estado¹³⁵.

Como organismo encargado del control y de las inspecciones de las actividades nucleares en toda España, el CSN ejerce la vigilancia radiológica de las zonas contaminadas radiológicamente como “situaciones de exposición existente”, y está llamado a desempeñar, igualmente, un papel de relevancia en los procesos de declaración de suelos contaminados por radiaciones, cuando su régimen jurídico se complete. A estos efectos, la esfera de sus actuaciones experimentó una significativa expansión en 1999, momento en el cual sus competencias de supervisión aumentaron al objeto de no reducirse únicamente a las instalaciones nucleares y radiactivas, y al transporte de sustancias radiactivas, y abarcar,

¹³⁵ Sobre la naturaleza jurídica del CSN y sus cometidos, puede verse LÓPEZ RAMÓN, Fernando. El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de Administración independiente. *Revista de Administración Pública*, núm. 125, sep.-dic., 1991, pp. 189-216. Igualmente, AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel (*Derecho...*, cit., pp. 678 y ss.).

también, cualquier situación que pueda afectar a la seguridad nuclear y a la protección radiológica en un sentido amplio¹³⁶.

A lo largo de este trabajo, hemos hecho alusión a todas aquellas actuaciones que corresponden al CSN en relación con las zonas contaminadas radiológicamente. Dedicamos este epígrafe a hacer una recopilación de todas estas atribuciones al objeto de que queden expuestas de una manera más clara y sistemática. Concluiremos el apartado comentando una importante sentencia del Tribunal Supremo sobre el papel del CSN en estos ámbitos.

7.1. Atribuciones del CSN para el conocimiento de la existencia de zonas contaminadas radiológicamente

Las actuaciones sobre zonas contaminadas radiológicamente se sustentan sobre el paso previo de conocer dónde se encuentran dichas zonas. En este sentido, la normativa contiene, en esencia, dos medidas dirigidas a que el CSN tenga conocimiento de la localización de estas áreas.

La primera medida es la obligación que tiene cualquier responsable de una actividad y Administración Pública de informar al CSN de todo suceso del que pudiera derivarse la contaminación radiológica de un espacio. Así lo establece el artículo 81.1 del RINR tras la reforma operada en 2008 tal y como fue analizado en el epígrafe 3 de este trabajo. Esta medida se refuerza con la obligación contenida en el artículo 38 ter.2. de la LEN, tras la modificación efectuada en 2022, de que los responsables de las actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos, pongan en conocimiento del MITECO todo suceso del que pudiera derivarse la contaminación radiológica de suelos o terrenos. El MITECO, a su vez, remitirá la información al CSN.

La segunda medida va dirigida, precisamente, a estas actividades potencialmente contaminantes, así como a los propietarios de terrenos sobre los que en el

¹³⁶ Es el actual apartado r) del artículo 2 de la Ley 17/1080, el que permite al CSN actuar frente a cualquier situación excepcional o de emergencia que pueda afectar a la seguridad nuclear y a la protección radiológica. La atribución fue incluida -con la letra p)- por la Disposición adicional primera de la Ley 14/1999, de 4 de mayo, de Tasas y Precios Públicos por servicios prestados por el Consejo de Seguridad Nuclear. Esta reforma estuvo motivada por la nube radiactiva que se produjo en la fábrica de procesamiento de chatarra y producción de acero inoxidable de Acerinox (Los Barrios, Cádiz), en 1998, y que pasó desapercibida para las autoridades españolas. Se consideró, entonces, conveniente permitir al CSN actuar en instalaciones que no tuvieran la consideración de nucleares o radiactivas, tal era el caso. *Vid.*, en este sentido, la tramitación del proyecto de ley en el [BOCG-Congreso Serie A, núm. 120-5, de 28 de septiembre de 1998, p. 25.](#)

pasado se hayan realizado las mismas. Habrán de elaborar informes de situación del suelo, que remitirán al MITECO para que este, a su vez, los envíe al CSN (art. 38 ter.1 LEN). De la medida están excluidas las instalaciones nucleares y radiactivas.

Con toda esta información y con la que el CSN pueda recopilar por cualquier otra vía, fruto de sus competencias de vigilancia e inspección, este organismo está obligado a elaborar un inventario de los terrenos y recursos hidrológicos afectados por contaminación radiológica que pueda servir, por una parte, para el control radiológico de estas zonas y, por otra, como base para los procedimientos de declaración formal de contaminación radiológica que lleve a cabo el MITECO. Ya indicamos en su momento que, pese a que este cometido le fue encomendado al CSN en 2008, con la reforma efectuada dicho año en el RINR (art. 81.3), han transcurrido más de dieciséis y aún no se ha cumplido.

Como ya comentábamos en los epígrafes correspondientes, está previsto que las medidas incluidas en el RINR desaparezcan en el borrador de nuevo RINR que se encuentra actualmente en tramitación. Por su parte, las medidas incluidas en la LEN solo serán efectivas cuando se apruebe su desarrollo reglamentario.

7.2. Atribuciones del CSN en relación con los procedimientos de declaración de suelos o terrenos contaminados radiológicamente

El CSN está llamado a involucrarse profundamente en los procedimientos de declaración de suelos y terrenos contaminados radiológicamente y sus implicaciones, una vez que estos alcancen el adecuado desarrollo reglamentario que posibilite su aplicación efectiva.

Las atribuciones que se le reservan son las siguientes:

- Informar con carácter previo las resoluciones de declaración de suelo o terreno contaminado radiológicamente o con restricciones de uso que efectúe el MITECO. Este informe no está dotado de carácter vinculante en el artículo 38. ter. 4. de la LEN.
- Informar favorablemente los planes de descontaminación o mitigación que se presenten por los sujetos responsables de llevarlos a cabo (art. 81.2 RINR).
- Inspeccionar las zonas descontaminadas y, en su caso, emitir un dictamen estableciendo limitaciones de usos. El dictamen será

remitido al MITECO y la Comunidad Autónoma correspondiente (art. 81.2 RINR y art. 74.2 RPSRI de 2022).

- Informar con carácter previo las resoluciones del MITECO declarando la zona como descontaminada. Este informe no está dotado de carácter vinculante en el artículo 38. ter. 5. de la LEN.

7.3. Atribuciones del CSN en relación con el control radiológico de las zonas contaminadas

Desde su constitución en 1980, el CSN nació con la vocación de involucrarse en el control de cualquier situación de la que pudiera derivarse una exposición a las radiaciones ionizantes de trabajadores o de la población en general, máxime tras la ampliación de sus cometidos en 1999 más allá de las instalaciones nucleares y radiactivas. En la actualidad, es el RPSRI de 2022, como hemos analizado en el epígrafe anterior, el que especifica sus atribuciones en relación con las “situaciones de exposición existente” y, dentro de ellas, respecto a las zonas contaminadas radiológicamente. Estas atribuciones serían las siguientes:

- Fijar los niveles de dosis que sirvan como niveles de referencia ante aquellas “situaciones de exposición existente” de las que puedan derivarse riesgos significativos para la población o para los trabajadores. Estos niveles habrán de situarse, en términos generales y, en especial, para las zonas contaminadas, en el rango de 1 a 20 mSv/año (arts. 71 y 84.g) y 16.º).
- Informar favorablemente con carácter previo las medidas de protección radiológicas propuestas por el responsable de una intervención en una zona contaminada radiológicamente (art. 74).
- Evaluar el estudio radiológico puesto en marcha por el responsable de una intervención en una zona contaminada radiológicamente e inspeccionar la zona para verificar los resultados obtenidos, pudiendo emitir un dictamen, si así lo considera necesario, que establezca limitaciones de usos futuros en la zona. El dictamen será remitido al MITECO para que garantice su cumplimiento y a la Comunidad Autónoma correspondiente (art. 74.2 RPSRI de 2022 y art. 81.2 RINR).
- Si lo estima necesario, ejecutar un programa de vigilancia radiológica ambiental en la zona contaminada (art. 71.d) y 84.g) 17.º).

- En el supuesto de zonas contaminadas procedentes de situaciones de emergencia que han creado una contaminación radiológica residual, elaborar criterios radiológicos para la transición entre una y otra situación (art. 70.3).

7.4. La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2022 en relación con las competencias del CSN sobre zonas contaminadas radiológicamente

Si en los anteriores apartados hemos expuesto lo que puede -y debe- hacer el CSN en relación con las zonas contaminadas radiológicamente, en este último apartado del epígrafe 7 vamos a hablar de lo que no le corresponde. Y lo vamos a hacer a tenor de lo expresado por la sala de lo Contencioso-Administrativo (sección tercera) del Tribunal Supremo en su sentencia de 15 de noviembre de 2022¹³⁷.

Esta sentencia desestima el recurso de casación interpuesto por la Federación Provincial de Ecologistas en Acción Almería contra una sentencia anterior de la Audiencia Nacional de 2021¹³⁸ -que contaba con el voto particular de dos de los magistrados de la sala en sentido contrario-, que, a su vez, desestimaba el recurso presentado por dicha entidad contra una resolución del CSN de 2017 en relación con las zonas contaminadas radiológicamente a consecuencia del accidente acontecido en Palomares en 1966.

La pretensión del demandante era, en esencia, que se condenara al CSN a que ordenara la clausura de estas zonas contaminadas y que fijara un plazo para llevarla a efecto.

La sentencia considera las zonas contaminadas de Palomares como una manifestación de “área de exposición perdurable”, de las reguladas en el artículo 61 del derogado RPSRI de 2001 y que, a día de hoy, como sabemos, con la actual normativa -RPSRI de 2022- han pasado a denominarse “situaciones de exposición existente”.

La sentencia analiza las competencias del CSN en relación con las “áreas de exposición perdurable” y concluye, dándole la razón a la sentencia de instancia, que el CSN no es competente para ordenar la clausura de las zonas contaminadas de Palomares, ni fijar un plazo para la ejecución del plan de rehabilitación de Palomares.

¹³⁷ Sentencia núm. 1480/2022, [ECLI:ES:TS:2022:4133](#).

¹³⁸ Sentencia de la Audiencia Nacional, de 22 de junio de 2021 (núm. 3146/2021, [ECLI:ES:AN:2021:3146](#)).

Aunque la sentencia se refiere a un supuesto concreto, el de Palomares, podemos extenderla a cualquier otro caso de similar naturaleza y colegir que, a tenor del Tribunal Supremo, no corresponde al CSN ordenar la descontaminación de áreas contaminadas radiológicamente. La resolución es coherente con lo que indica el artículo 38 ter. de la LEN, tras la reforma efectuada en 2022, que, como sabemos, otorga al MITECO todas las competencias relativas a los procedimientos de declaración de suelos o terrenos contaminados radiológicamente, entre las que se encuentran la ordenación de los procesos de descontaminación y la fijación de los plazos para llevarlos a cabo¹³⁹.

8. LOS FANTASMAS DEL PASADO

Aunque hasta la fecha el CSN no ha cumplido con su cometido de elaborar un inventario de los terrenos y recursos hidrológicos afectados por contaminación radiológica, como le conmina el artículo 81 RINR, sí que este organismo tiene conocimiento de que, en efecto, existen áreas de esas características en España.

La inexistencia de una normativa específica completa en la materia ha impedido, en la mayoría de los casos, declarar formalmente esas áreas como contaminadas radiológicamente o con restricciones de usos y adoptar medidas definitivas referentes a las mismas. Al mismo tiempo, al haber estado excluidas del régimen general de tratamiento de los suelos contaminados, estas zonas han permanecido al margen de las políticas y actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones Públicas en relación con dichos suelos. Así, no les han resultado aplicables los diferentes planes estatales referentes a la recuperación de suelos contaminados aprobados por el Gobierno desde la década de los 90¹⁴⁰.

¹³⁹ Ecologistas en Acción acusó al Gobierno de tramitar la reforma de la LEN en virtud del Real Decreto-Ley 6/2022 atribuyendo expresamente la competencia al MITECO con el solo propósito de hacer malograr su recurso ante el Tribunal Supremo. En base a eso, en febrero de 2024, presentó un recurso ante el Tribunal Europeo de Derecho Humanos sobre la base de que se le había privado del acceso a la justicia, y reclamando una solución definitiva para el caso de Palomares.

¹⁴⁰ Los suelos contaminados radiológicamente no han formado parte de los diferentes planes aprobados por la Administración General del Estado en materia de suelos contaminados: el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados para el período 1995-2005, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995; y las medidas referentes a los suelos contaminados previstas en el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008 (apartado 14), y en el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) para el período 2016-2022, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015 (apartado 23, pp. 171 y ss.), último aprobado hasta la fecha.

Sin embargo, esto no significa que estas zonas hayan estado sin control. A medida que se ha detectado su presencia, se han realizado las actuaciones y análisis oportunos con el fin de detectar si representaban un riesgo radiológico significativo para la población o para el medio ambiente, y están sometidas a la supervisión del CSN. Si se ha considerado conveniente, se las ha tratado como “situaciones de exposición perdurable” -utilizando la nomenclatura del anterior RPSRI de 2001- o, con la denominación actual, como manifestaciones de “situaciones de exposición existente”.

Los informes del CSN dan conocimiento, hasta la fecha, principalmente de seis áreas en las que se detecta o se ha detectado contaminación radiológica. Son las siguientes: Palomares, las Banquetas del Jarama, las Marismas de Mendaña, las balsas de fosfoyesos de Huelva, el embalse de Flix en el río Ebro y el terreno conocido como El Hondón¹⁴¹. El propósito de este último epígrafe es presentar una radiografía de estas situaciones y de su problemática, sin ánimo de realizar un análisis jurídico exhaustivo de cada una de ellas, pues excede de los objetivos de este trabajo.

El CSN ha manifestado públicamente que en ninguna de estas zonas existe un riesgo radiológico significativo. Lo cierto es que solo cuando contemos con una normativa regulatoria completa de los procedimientos de declaración de suelos contaminados, será posible formalizar jurídicamente el estado de estos suelos y aplicarles el tratamiento jurídico que les corresponda. Y esto es fundamental para darles a los mismos una solución definitiva.

8.1. Palomares: casi sesenta años de espera

La historia es sobradamente conocida: el 17 de enero de 1966, la colisión de dos aeronaves de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos -un bombardero B-52 y un avión cisterna KC-135- en una operación rutinaria de repostaje en vuelo provocó la caída de las cuatro bombas termonucleares que portaba una de ellas.

¹⁴¹ Véase, a título ejemplificativo, la página web del CSN en el siguiente enlace: [Información sobre la vigilancia radiológica del Consejo de Seguridad Nuclear en terrenos con radiactividad en España](#). Al mismo tiempo, hay que tener presentes los emplazamientos de antiguas explotaciones mineras de uranio que se encuentran aún bajo vigilancia por la posible presencia de material radiactivo, lo cual impide que puedan ser declaradas libres de restricciones de usos. Lo mismo ocurre con antiguas instalaciones relacionadas con dicha minería. Es el caso de la antigua Fábrica de Uranio de Andújar (FUA), la antigua Planta de tratamiento de minerales de uranio “Lobo-G” (La Haba, Badajoz) y las antiguas fábricas de concentrados de uranio “Elefante” y “Quercus” (Saelices el Chico, Salamanca). Ver, a estos efectos, el 7º Plan General de Residuos Radiactivos aprobado por el [Consejo de Ministros el 28 de diciembre de 2023](#) (principalmente, pág. 70).

Una de las bombas cayó al mar y se recuperó intacta tras ochenta días de búsqueda. Las otras tres lo hicieron en tierra, en las inmediaciones de la localidad almeriense de Palomares, perteneciente al término municipal de Cuevas de Almanzora. De estas tres, una cayó también intacta. Las otras dos se fragmentaron, provocando la detonación de sus dispositivos convencionales y dando como resultado una nube de aerosoles compuestos de plutonio, uranio y americio principalmente que causó la contaminación radiactiva de varias zonas¹⁴².

Hoy día se sabe que la actitud que adoptaron la Administración española y la estadounidense fue la de minimizar el daño -recordemos el famoso baño del ministro Fraga y del embajador de EE.UU. en España, en la playa de Quitapellejos-, y que por tanto no hubo una gestión adecuada de las consecuencias del accidente. La situación política no ayudaba: España, en plena dictadura franquista pero con tintes aperturistas y EE.UU., en los tiempos de la guerra fría. Se acordó que la Administración estadounidense se hiciera cargo de las labores de descontaminación y se llevara a su país toda la tierra que había resultado afectada, pero no fue así. Debido en parte a la controversia sobre qué tierras debían considerarse como contaminadas y en parte al incumplimiento por parte de los americanos del compromiso adquirido, tan solo una pequeña porción -unas 1400 t de tierra y restos vegetales- fue retirada y trasladada a EE.UU. Tras las labores de aparente limpieza, en la que se emitieron certificados oficiales indicando que la tierra estaba descontaminada, la única medida que se adoptó fue la de poner en marcha un programa de seguimiento radiológico de la población y de vigilancia radiológica ambiental de las áreas afectadas (el llamado “Proyecto Índalo”¹⁴³), fruto de un Acuerdo entre la Junta de Energía Nuclear (JEN) española y la Atomic Energy Commission americana, firmado el 25 de febrero de 1966 (conocido como Acuerdo “Otero-Hall”, apellidos de los responsables de los organismos firmantes). Este programa contó con apoyo financiero de EE.UU. hasta 2009, fecha final del Acuerdo. No hubo, sin embargo, restricciones de usos de la tierra. A partir de 1980, con la creación del CSN, todas las actuaciones se sometieron a la supervisión de este organismo que viene manifestando que, a tenor de los controles realizados, los

¹⁴² Sobre el accidente, puede verse HERRERA PLAZA, José. [50 años del accidente nuclear de Palomares](#). *Andalucía en la historia*, núm. 54, 2016, pp. 64-69. En el plano audiovisual, puede verse la magnífica *docu-serie* “Palomares: días de playa y plutonio”, Álvaro Ron (director), 2021. Sobre las actuaciones llevadas a cabo desde el accidente hasta 2013, *vid.* CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR. [PALOMARES. En el camino de la normalización radiológica](#). Madrid: CSN, 2013.

¹⁴³ Sobre el Proyecto Índalo, *vid.*, HERRERA PLAZA, José. [La creación de un escenario como laboratorio vivo para el "Proyecto Índalo" tras 49 el accidente nuclear de Palomares](#). *Revista de Estudios Almerienses*, núm. 4, 2023, pp. 49-66.

resultados muestran que “*el accidente no ha tenido incidencia sobre la salud de los habitantes de la zona de Palomares, si bien existe contaminación residual en el entorno*”¹⁴⁴.

A partir de 1986, con la creación del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), como organismo heredero de la antigua JEN, fue este organismo el que asumió la ejecución del plan de vigilancia radiológica ambiental sobre la zona y de evaluación de la situación radiológica de la población, remitiendo la información obtenida al CSN. Sus análisis pusieron de manifiesto que la incidencia radiológica del impacto se había infravalorado. A partir de mediados de los 90, se detecta en la zona un incremento en las explotaciones agrícolas y en el interés por llevar a cabo desarrollos urbanísticos. Es por todo ello que, siguiendo indicaciones del CSN formuladas en 2001¹⁴⁵, en 2003, el CIEMAT presentó el Plan de Investigación Energética y Medioambiental en Materia de Vigilancia Radiológica de Palomares (PIEM-VR) que conllevaba la elaboración del Mapa Radiológico Tridimensional de Palomares, y que fue aprobado por el Consejo de Ministros en Acuerdo de 17 de diciembre de 2004. El plan contenía el compromiso de proceder a la expropiación forzosa de los terrenos afectados para poder aplicar las medidas propuestas¹⁴⁶. A partir del 2005, mediante expedientes de expropiación forzosa, de ocupación temporal forzosa y arrendamientos, el CIEMAT se fue haciendo paulatinamente con el control material de los terrenos, para restringir el acceso e impedir usos inadecuados de la tierra, frenando, así, las aspiraciones de desarrollos urbanísticos¹⁴⁷. En 2005 y 2007, se firman nuevos acuerdos de colaboración con EE.UU. para ayudar a la ejecución del PIEM-VR. En 2008, gracias en parte a la información proporcionada por

¹⁴⁴ La página web del CSN informa de las actuaciones de este organismo relacionadas con Palomares en el siguiente enlace: [CSN Palomares](#).

¹⁴⁵ CSN. *Situación radiológica de Palomares. Propuesta de actuación*. 14 de diciembre de 2001. En este documento, el CSN redefine los criterios de restricciones de usos de los terrenos afectados por la contaminación residual con objeto de que el impacto radiológico a la población no supere una dosis media anual de 1 mSv y establece recomendaciones al respecto.

¹⁴⁶ El artículo 130 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social obliga al Gobierno a aprobar dicho plan en el plazo de seis meses - paradójicamente, sin mencionar en absoluto Palomares-, encomienda la ejecución del plan al CIEMAT y declara sus actuaciones de utilidad pública a efectos expropiatorios. *Vid.*, sobre el tema, BARRIGÓS, Concha. [Un mapa radiológico para Palomares](#). *Revista ALFA*, núm. 2, 2008, pp. 16-19.

¹⁴⁷ Se expropiaron inicialmente, en 2005, unas 10 ha. *Vid.*, al respecto, la [Resolución del Delegado del Gobierno en Andalucía, de 18 de julio de 2005, por la que se abre información pública relativa al expediente de expropiación forzosa a instruir con motivo del desarrollo del Plan de Investigación Energética y Medioambiental en materia de vigilancia radiológica](#). En 2021, el Gobierno acordó iniciar el procedimiento de expropiación forzosa de los restantes terrenos que habían sido objeto de ocupaciones temporales o de arrendamientos. Estos expedientes aún no han finalizado.

documentos desclasificados por la Administración estadounidense, el CIEMAT descubrió la existencia de dos fosas donde los estadounidenses habían enterrado tierras contaminadas sin conocimiento de las autoridades españolas. En 2009, el CIEMAT emana el informe final del PIEM-VR, caracterizando la extensión de las zonas contaminadas y los niveles de contaminación existentes. En abril de 2010, la Comisión Europea, en aplicación del artículo 35 del Tratado Euratom¹⁴⁸, llevó a cabo una misión de verificación sobre la zona, a resultas de la cual formuló una serie de recomendaciones, entre ellas, que se procediera a la rehabilitación del terreno contaminado y a la retirada de las tierras contaminadas con plutonio; en sus propias términos, “*the Pu contaminated soil should be removed and safely deposited for long term storage*”¹⁴⁹. Ese mismo año, a instancias del CSN, el CIEMAT presentó al Ministerio de Industria y al propio organismo regulador una propuesta preliminar del Plan de Rehabilitación de Palomares que contempla, como solución definitiva, que EE. UU. se haga cargo del traslado a este país de las tierras contaminadas¹⁵⁰. La propuesta fue informada favorablemente por el CSN el 5 de mayo de 2010. Sin embargo, hasta la fecha, no se ha presentado una redacción final de este plan al objeto de que pueda ser aprobada por el Ministerio de Industria y procederse a su ejecución, pese a que en el apartado de consideraciones finales, el CIEMAT indica que debe afrontarse el plan lo antes posible¹⁵¹. En junio de 2019, la Comisión

¹⁴⁸ El artículo 35 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, celebrado en Roma, el 25 de marzo de 1957, autoriza a la Comisión Europea a acceder a las instalaciones de control de los niveles de radiactividad de los Estados Miembros para verificar su funcionamiento y eficacia.

¹⁴⁹ La cita se contiene en la p. 21 del informe final emanado por la Comisión Europea a resultas de esta misión, que puede consultarse en el siguiente enlace: [Verifications under the terms of Article 35 of the EURATOM Treaty. Plutonium contaminated sites in the Palomares region Spain, 19 to 22 April 2010](#). El informe da cuenta de que España carece de una instalación para el almacenamiento adecuado de estas sustancias y, apunta, en consecuencia, que la asistencia para ello de EE.UU. resulta primordial para proporcionar una solución final al problema (p. 21).

¹⁵⁰ El acceso al texto íntegro de esta propuesta preliminar no es posible porque está clasificada por el Gobierno como secreta al amparo de la ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, por contener información reservada referente a una potencia extranjera (EE.UU.). En el Consejo de Ministros del 10 de noviembre de 2020, el Gobierno desclasificó la propuesta pero manteniendo la confidencialidad, a los solos efectos de que pudiera ser consultada por las partes del proceso mantenido ante la Audiencia Nacional al que nos hemos referido en el epígrafe 7.4. Ver el Acuerdo en el siguiente enlace: [Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Desclasificación de la Propuesta Preliminar del Plan de Rehabilitación de Palomares](#).

¹⁵¹ La página web del CIEMAT informa de las actuaciones de este organismo relacionadas con Palomares en el siguiente enlace: [CIEMAT. Información sobre Palomares](#).

Europea volvió a efectuar una misión de verificación en Palomares constatando que las labores de rehabilitación no se habían efectuado¹⁵².

A día de hoy, el área contaminada con plutonio-239 y americio-241 sometida a control abarca una extensión de unas 40 hectáreas, dividida en cuatro zonas, en las pedanías de Palomares y Villaricos, pertenecientes al término municipal de Cuevas de Almanzora, y en el vecino término municipal de Vera. Las áreas están bajo la supervisión del CIEMAT. Todos los recintos se encuentran vallados para impedir el paso¹⁵³.

Más allá de la consideración de las zonas como “situaciones de exposición perdurable” (en la terminología actual, “situaciones de exposición existente”), y de las medidas de protección radiológica establecidas, sorprende la escasez de decisiones de calado jurídico que se han adoptado al respecto por parte de los poderes públicos españoles ante un accidente que podría haber tenido consecuencias absolutamente devastadoras. En ningún momento, ha habido una declaración oficial de suelo contaminado, no ha habido resoluciones administrativas expresas imponiendo restricciones o prohibiciones de usos -al contrario, hay constancia de que con posterioridad al accidente, durante muchos años, se siguió cultivando en la zona y hubo movimientos de tierra-¹⁵⁴, solo muchos años después del accidente se prohibió el acceso a la zona y esta se cercó, no se pusieron en marcha procedimientos administrativos o judiciales de declaración responsabilidad, no ha habido en España un reconocimiento del derecho a percibir indemnizaciones por los daños personales o patrimoniales causados¹⁵⁵, no se ha aprobado de manera definitiva ningún plan de recuperación de la zona, etc. Hasta cierto punto, se pueden entender dichas

¹⁵² En términos literales, “*The verification team points out that the 2010 recommendation concerning the remediation of the Palomares contaminated areas has not been implemented*”. El informe final de la misión de 2019 puede consultarse en el siguiente enlace: [Spain Palomares. Environmental radioactivity monitoring arrangements. Monitoring of radioactivity in foodstuffs.](#)

¹⁵³ No obstante, Ecologistas en Acción ha denunciado ante el Parlamento Europeo la presencia de puntos radiactivos fuera del vallado de seguridad y cercanos al núcleo poblacional. Véase a este respecto la [Petición núm. 0844/2022, presentada ante el Parlamento Europeo por Ecologistas en Acción, el 24 de mayo de 2023](#). Ver, también, en este sentido, HERRERA PLAZA, José (La creación, cit., p. 62).

¹⁵⁴ Es verdad que en el documento elaborado por el CSN en 2001, se establecían criterios radiológicos para las restricciones totales o parciales de usos, pero estos criterios no se elevaron a una resolución administrativa de carácter vinculante para la ciudadanía. Son criterios dirigidos al CIEMAT con valor recomendatorio como pautas para la elaboración y ejecución del plan PIEM-VR y de cara a los terrenos que debían ser expropiados.

¹⁵⁵ En contraste, en 2022, se aprobó por el Congreso de EE.UU. la “*Palomares Veterans Act*” (integrada en la [Honoring our PACT Act](#)), reconociendo a los militares estadounidenses que participaron en las labores de limpieza el derecho a percibir indemnizaciones por los daños causados a su salud.

omisiones en el período histórico el que se produjo el accidente, pero que hayan pasado las décadas y la zona esté aún sumida en esa especie de limbo jurídico es difícilmente comprensible¹⁵⁶.

Dado el tiempo transcurrido desde el accidente, su regularización futura será un auténtico embrollo jurídico, sobre todo desde el punto de vista de la responsabilidad y de la formulación jurídica de las obligaciones de rehabilitación. Entiendo que el procedimiento de declaración que se incoara podría atribuir la responsabilidad a la Administración estadounidense¹⁵⁷. Ahora bien, lo que sería más complejo es que la Administración española hiciera efectiva dicha responsabilidad, que entrañaría la obligatoriedad de proceder a la descontaminación de la zona, por vía ejecutiva, ya que la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros otorga a los Estados extranjeros la inmunidad de ejecución respecto de todos los bienes oficiales no comerciales (art. 17)¹⁵⁸. Si la legislación que está por aprobarse previera una responsabilidad subsidiaria de los propietarios de los suelos, más vale que para entonces hubieran terminado los procedimientos expropiatorios de todos los terrenos porque de lo contrario se daría la paradoja de que los propietarios privados actuales tendrían que hacer frente a la rehabilitación de la zona, cargando con las consecuencias de la inacción de los poderes públicos españoles durante décadas. A efectos prácticos, no obstante, lo más oportuno sería canalizar la rehabilitación a través de un proyecto de recuperación voluntaria de suelos contaminados a presentar por el CIEMAT, como responsable de las labores de supervisión de los terrenos, y que este fuera consensuado con los EE.UU. para que se hiciera cargo del traslado a ese país de las tierras afectadas¹⁵⁹. Eso evitaría la necesidad de llevar a cabo el

¹⁵⁶ En febrero de 2024, Ecologistas en Acción, tras la sentencia desestimatoria del Tribunal Supremo de noviembre de 2022 a la que nos referimos en el epígrafe 7.4., presentó un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos demandando una solución definitiva en Palomares.

¹⁵⁷ Considero que la normativa española sobre la responsabilidad de Estados extranjeros por actuaciones en nuestro país así lo admite. Concretamente, aunque el artículo 4 de la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, imposibilita que los Estados extranjeros puedan ser juzgados en España, este artículo no sería aplicable por dos motivos: en primer lugar, porque el artículo solo se refiere a actuaciones judiciales y en este caso se trataría de un procedimiento administrativo. Mas, en segundo lugar, porque el artículo 11 excluye del régimen de inmunidad de jurisdicción de los Estados a las indemnizaciones por lesiones a las personas y daños a los bienes, lo cual entiendo que sería aplicable aquí al tratarse de un supuesto de responsabilidad por daños derivados de la contaminación radiológica de suelos.

¹⁵⁸ Las medidas ejecutivas sí que podrían aplicarse sobre bienes distintos de los oficiales no comerciales, que aparecen enumerados en el artículo 20 de la LO 16/2015.

¹⁵⁹ El traslado habría de ajustarse a lo prescrito en el Real Decreto 243/2009, de 27 de febrero, por el que se regula la vigilancia y control de traslados de residuos radioactivos y combustible

procedimiento de declaración de suelo contaminado con todos los problemas que hemos expuesto, y el engorro diplomático que entrañaría.

España necesita que EE.UU. se haga cargo de las labores de traslado por tres motivos: primero, porque es de justicia; en segundo lugar, porque España no posee ningún almacenamiento para residuos de alta actividad ni está previsto que lo tenga a corto plazo, y tercero, porque, además, España tiene prohibido por sus compromisos internacionales el almacenamiento de plutonio, al tratarse de un material de doble uso que podría ser utilizado para la fabricación de armamento nuclear¹⁶⁰.

En esta línea, el 19 de octubre de 2015, el Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de España y el Secretario de Estado de EE.UU., durante la Administración demócrata del presidente Obama, firmaron una “declaración de intenciones sobre Palomares” por la que este se comprometía a la retirada y el transporte a EE.UU. de las tierras contaminadas -unos 50.000 metros cúbicos- sin que la aplicación efectiva de estos compromisos se haya aún materializado o se haya programado un plazo para ello.

8.2. Las Banquetas del Jarama

En noviembre de 1970 tuvo lugar un accidente en el antiguo Centro Nacional de Energía Nuclear Juan Vigón, ubicado en la ciudad universitaria de Madrid, en el lugar donde en la actualidad se encuentra la sede del CIEMAT, que produjo el vertido a la red de alcantarillado de unos cuarenta litros de sustancias líquidas contaminadas con cesio-137 y estroncio-90 y que terminó contaminando lodos a lo largo del canal de riego Real del Jarama¹⁶¹. Detectada la contaminación, en 1971, la antigua JEN extrajo los lodos contaminados. Los de mayor nivel fueron trasladados y tratados como residuos, pero los restantes simplemente se enterraron en ocho zanjas junto al canal, localizadas en varios municipios de Madrid y Toledo. Son esas zanjas a las que se las conoce como las Baquetas del Jarama.

Las zanjas no vuelven a inspeccionarse hasta 1995, entonces ya por el CSN que no detecta un riesgo radiológico significativo, recomendando mantener los enterramientos sin alterar.

nuclear gastado entre Estados miembros o procedentes o con destino al exterior de la Comunidad.

¹⁶⁰ Esta prohibición deriva del Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares, de 1 de julio de 1968, ratificado por España el 13 de diciembre de 1987.

¹⁶¹ El CSN proporciona información sobre las Baquetas del Jarama en su página web, en el siguiente enlace: [CSN Banquetas del Jarama](#).

En 1997, el CIEMAT llevó a cabo una serie de muestreos con similares resultados y conclusiones.

En la actualidad, por tanto, no existe ninguna actuación o programa específico de vigilancia radiológica sobre esas zonas.

Una vez que se cuente con una normativa específica de declaración de suelos contaminados radiológicamente, el MITECO habrá de plantearse si procede incoar un procedimiento administrativo al respecto para que oficialmente se determine la condición de estos suelos, si es necesario llevar a cabo algún tipo de actuación y si es procedente o no establecer restricciones de usos.

8.3. Las Marismas de Mendaña¹⁶²

La concatenación de acontecimientos que condujeron a que las Marismas de Mendaña, en Huelva, terminaran contaminadas con cesio-137 en 1998, no puede ser más rocambolesca. El 30 de mayo de 1998, se produjo una nube radiactiva en la factoría de procesamiento de chatarra y producción de acero inoxidable que la empresa Acerinox tiene en la población de Los Barrios (Cádiz), que fue detectada en varios países europeos, antes de conocerse por los servicios de vigilancia radiológica españoles. La nube fue el resultado de la fundición accidental de una fuente radiactiva procedente del extranjero que contenía cesio-137. Para cuando las autoridades españolas quisieron actuar, el polvo contaminado con cesio-137 retenido en el sistema de filtración procedente de los humos, mezclado con otros residuos, ya había sido entregado a una empresa pública de la Junta de Andalucía, la Empresa de Gestión Medio Ambiental S. A. (EGMASA). Esta lo había depositado, como venía haciendo, formando parte de lodos inertizados, en el llamado Centro de Recuperación de Inertes (CRI-9), una instalación que gestionaba en las Marismas de Mendaña, muy cerca del núcleo de población de la ciudad de Huelva, junto al río Tinto en su desembocadura con el Odiel¹⁶³.

¹⁶² Sobre las actuaciones llevadas a cabo en los suelos contaminados radiológicamente en las Marismas de Mendaña desde 1998 hasta 2007, *vid.* el informe CSN/IEV/AEIR/CRI-9/0711/06, emitido por el CSN en 2007 en respuesta a una pregunta formulada por Greenpeace, en el siguiente enlace: [CSN. Informe respuesta a la pregunta formulada por D. Juan Antonio López de Uralde, Representante de la Asociación Greenpeace sobre el accidente de Acerinox de 1998.](#)

¹⁶³ Esta instalación tenía por finalidad el depósito de inertes como material de relleno para el tratamiento de fosfoyesos procedentes de las balsas de fosfoyesos de la fábrica de la empresa FERTIBERIA. Esta empresa contaba con una concesión demanial para depositar fosfoyesos sobre las marismas que caducó en 2003. La instalación CRI-9 se encontraba en la llamada “[zona 4](#)”, y formaba parte del proceso de tratamiento de estos residuos para la restauración de la zona. EGMASA gestionaba el CRI-9 como consecuencia de un convenio de colaboración con FERTIBERIA y con el Ayuntamiento de Huelva firmado en 1997. Antes

El 22 de junio, el Ministerio de Industria emanó una resolución requiriendo a EGMASA, a propuesta del CSN, que remitiese a este organismo un plan de actuación para la normalización del CRI-9 que contuviera un tratamiento adecuado de las tierras contaminadas con cesio-137 en las Marismas de Mendaña procedentes del vertido comentando¹⁶⁴, cosa que hizo el 7 de julio. A resultas del mismo, en semanas posteriores, ENRESA procedió a la retirada de la porción del material radiactivo que presentaba dosis más elevadas y su traslado a las instalaciones de El Cabril (341 t). La mayor parte (unas 4875 t) quedó, sin embargo, en el emplazamiento, presentado EGMASA ante el CSN respecto de la misma ya en julio de 1999 una propuesta con cuatro alternativas de actuación. El 15 de enero de 2001, casi tres años después del accidente, el Ministerio de Economía -competente, por entonces, en la materia-, a propuesta del CSN, dictó una segunda Resolución determinando qué debía hacer EGMASA con el vertido contaminado. Se tomó la decisión de que habría de cubrirlo con una capa de arcilla de un espesor mínimo de 1,5 m¹⁶⁵. La Resolución estableció, también, que EGMASA habría de garantizar que los usos de los terrenos y de las aguas quedaran restringidos, así como poner en marcha un plan de vigilancia radiológica ambiental supervisado por el CSN¹⁶⁶.

A pesar de que EGMASA no se mostró conforme con la Resolución y, de hecho, la recurrió¹⁶⁷, procedió a ejecutar la actuación de remediación indicada

de su vertido en el CRI-9, los polvos de humo contaminados habían pasado por las instalaciones de inertización que EGMASA poseía en Palos de la Frontera, provocando, igualmente, la contaminación radiológica de dichas instalaciones que hubo que descontaminar. En la medida en que los polvos de humo se encuentran mezclados en el CRI-9 con fosfoyesos, se da la presencia, también de concentraciones de radionucleidos naturales de uranio-238 y torio-232.

¹⁶⁴ Ver texto íntegro de la resolución en el Anexo I del informe CSN/IEV/AEIR/CRI-9/0711/06.

¹⁶⁵ Una de las alternativas presentada por EGMASA consistía en el traslado de las tierras contaminadas a El Cabril. El informe del CSN, acogido por el Ministerio de Industria, desestima esta opción sobre la base de llevar asociados *“mayores costes radiológicos y su ejecución presenta grandes dificultades técnicas que impiden en la práctica la retirada total del material contaminado”*. El Ministerio, a su vez, consideró que ello supondría sobrecargar innecesariamente a la instalación de El Cabril, prevista para residuos de mayor actividad.

¹⁶⁶ Ver texto íntegro de la Resolución y del contenido del plan de vigilancia radiológica ambiental en el Anexo II del informe CSN/IEV/AEIR/CRI-9/0711/06. El CSN había expresado, en su informe previo, una temporalidad de treinta años de vigencia mínima para el PVRA, pero esta temporalidad no se recogió en la Resolución ministerial.

¹⁶⁷ El recurso presentado por EGMASA contra la Resolución de 2001 del Ministerio de Economía fue resuelto, en primera instancia por la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 21 de marzo de 2004 ([Roj: STSJ M 3594/2004 - ECLI:ES:TJMJ:2004:3594](#)), y en casación, por el Tribunal Supremo, en sentencia de 22 de enero de 2008 ([Roj: STS 151/2008 - ECLI:ES:TS:2008:151](#)), en ambos

durante 2001, impidiendo el acceso a la zona al personal no autorizado, y puso en marcha el plan de vigilancia radiológica ambiental sobre la zona en 2003. Este plan consiste, esencialmente, en la toma de muestras periódicas de aguas, sedimentos y otros indicadores para garantizar el adecuado confinamiento de los materiales contaminados y evitar la contaminación de las aguas.

Inspecciones realizadas por el CSN desde 2004 pusieron de manifiesto irregularidades en el sistema de confinamiento de la estructura que permitía la filtración de aguas y la migración de materiales contaminados con cesion-137 más allá de la zona confinada. Esto condujo al Ministerio de Industria a emanar una nueva Resolución, el 30 de enero de 2008, a propuesta del CSN¹⁶⁸, requiriendo a EGMASA el reforzamiento de los sistemas de confinamiento, para evitar dichas filtraciones y de las medidas de seguridad para impedir el acceso a la zona. Esta Resolución fue también recurrida por EGMASA con idéntico resultado desestimatorio¹⁶⁹. En los meses subsiguientes, estas labores fueron llevadas a cabo por EGMASA, con el asesoramiento técnico de ENRESA.

El 14 de septiembre de 2009, la Comisión Europea, en aplicación del artículo 35 del Tratado Euratom, llevó a cabo una misión de verificación sobre la zona, inspeccionando no solo el CRI-9 sino, también, las colindantes balsas de fosfoyesos de FERTIBERIA, de las que hablaremos más adelante. El informe resultante da por buenas las actuaciones de supervisión radiológica implementadas, si bien conmina a que se constate que, en efecto, ha cesado la

casos, de manera desestimatoria. EGMASA alegaba que las actuaciones que el Ministerio le exigía excedían de su capacidad y de sus competencias, por no ser la titular de los terrenos, al ser, estos, bienes de dominio público marítimo-terrestre, y porque no había sido ella la que había producido el material contaminante sino ACERINOX. Con todos los respetos que nos merece el poder judicial, estas dos sentencias no son precisamente un alarde de finura técnico-jurídica. El razonamiento para desestimar los recursos de EGMASA se basa, en esencia, en la doctrina de los actos consentidos y de no ir contra los propios actos, por haber aceptado esta empresa pública sin recurrir los primeros pronunciamientos del Ministerio de 1998. Las sentencias no entran en el fondo del asunto, sobre si realmente era o no esta empresa quien tenía que asumir la responsabilidad en este caso. Paralelamente a los recursos contencioso-administrativos, EGMASA presentó demanda de responsabilidad patrimonial contra ACERINOX que fue estimada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 39 de Madrid, el 6 de junio de 2001, condenándola a sufragar la totalidad de los gastos en los que incurriera EGMASA como consecuencia del incidente de contaminación radiológica. El 26 de mayo de 2004, ambas entidades suscribieron un acuerdo al respecto.

¹⁶⁸ El Acuerdo de propuesta del CSN, de 16 de enero de 2008, puede consultarse [aquí \(pp. 5 y ss\)](#).

¹⁶⁹ Recurso resuelto por la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencia de 11 de septiembre de 2012 ([Roj: STSJ M 11697/2012 - ECLI:ES:TSJM:2012:11697](#)).

migración de la contaminación fuera de la zona sellada y sugiere que se complete el cercado de todo el recinto para evitar el paso¹⁷⁰.

En julio de 2010, la Junta de Andalucía toma la decisión de extinguir EGMASA, creando, en su lugar, la Agencia de Medio Ambiente y Agua (AMAYA). Desde entonces y hasta la fecha es la AMAYA la que ejecuta el plan de vigilancia radiológica ambiental sobre la zona, reportando al CSN.

Las medidas de control han continuado hasta el día de hoy. El CSN¹⁷¹ viene manifestando que no se detecta en la zona un riesgo radiológico significativo ni para la salud de la población o de los trabajadores, ni para el medio ambiente¹⁷².

Cerramos este apartado con una reflexión: el tratamiento jurídico de la contaminación radiológica de las Marismas de Mendaña acontecida en mayo de 1998 y que aún colea, es un ejemplo revelador de los inconvenientes que conlleva la inexistencia de una normativa clara sobre cómo proceder institucionalmente frente a suelos contaminado radiológicamente. Sin poner en cuestión las decisiones técnicas adoptadas, porque no nos corresponde, la falta de una regulación específica está detrás de muchas de las controversias generadas: la diatriba sobre la competencia del CSN y de la Administración General del Estado para controlar episodios de vertidos radiológicos fuera de instalaciones nucleares y radiactivas -aclarada, en parte, tras la modificación efectuada en 1999 de la Ley de creación del CSN de 1980, motivada precisamente por lo acontecido en Mendaña-, las dudas sobre los procedimientos administrativos a llevar a cabo en estos casos, tanto para actuar sobre la zona como para restringir sus usos futuros, la controversia sobre quién debe asumir las responsabilidades del vertido y de las labores de vigilancia,

¹⁷⁰ El informe de la Comisión Europea resultante de la misión puede consultarse [aquí](#). La página 12 indica: “Concerning the contamination with Cs-137 at CRI-9, the verification team endorses a thorough verification (after finishing the remedial work according to plan) of the effectiveness of the clay cover to prevent migration of the contamination. It also endorses continuing monitoring of environmental radioactivity in the area. The team suggests reconsidering the total fencing of CRI-9 in order to completely prevent access by unauthorised persons”.

¹⁷¹ El CSN viene llevando a cabo inspecciones en la zona con una periodicidad anual. Puede accederse a las actas de inspección del CSN pinchando [aquí](#). Concretamente, la llevada a cabo en noviembre de 2023, [aquí](#).

¹⁷² *Vid.*, al respecto, los resultados del estudio realizado sobre la zona por el CSN en 2011, en el informe [Estudio y evaluación del impacto radiológico producido por las actividades de diversas industrias no nucleares del sur de España: industrias de ácido fosfórico](#). Madrid: CSN, 2011, pp. 47 y ss. Existen, no obstante, voces discrepantes. Véase, en este sentido, el informe emanado por el laboratorio CRIIRAD, por encargo de Greenpeace, en 2007, [aquí](#), que indica que esta zona sí que plantean serios problemas de radioprotección y sugiere que se estudie la posibilidad de trasladar los residuos a un lugar de almacenamiento acondicionado y controlado y, en su defecto, mejorar el confinamiento y las medidas de vigilancia.

evidenciada en los recursos contencioso-administrativos presentados insistentemente por EGMASA, etc. Dado que la situación de contaminación aún perdura, así como la ejecución del plan de vigilancia radiológica ambiental, con restricciones de usos, se está lejos de dar carpetazo al asunto. Habrá que esperar a que la normativa de declaración de suelos contaminados radiológicamente se materialice y se haga efectiva para determinar, tras el correspondiente procedimiento, en qué situación jurídica quedan estos suelos¹⁷³.

8.4. Las balsas de fosfoyesos de Huelva

Las balsas de fosfoyeso de Huelva representan uno de los episodios más lamentables de negligencia ambiental ocurridos en España. Sus impactos ambientales y sociales son de tal magnitud que la afectación radiológica se queda casi en un segundo plano. Sus enormes dimensiones, la ingente cantidad de residuos acumulados, el hecho de haber causado la práctica destrucción de toda una zona de marismas y de encontrarse a escasa distancia del núcleo poblacional de la ciudad de Huelva evidencian la trascendencia de su impacto. Sus daños son irreversibles y la eficacia de los remedios proyectados aún está por ver.

Pero vayamos con el relato fáctico. En los años sesenta del siglo pasado se instala en el término municipal de Huelva, en las riberas del río Odiel, cerca de su confluencia con el río Tinto, una factoría de la empresa FESA dedicada a la producción de fertilizantes agrícola. En el proceso de fabricación de los fertilizantes, se generaba una cantidad importante de fosfoyesos como residuos tóxicos. Por ello, a partir de 1967, se le otorgaron a la factoría concesiones demaniales para la construcción en dominio público marítimo-terrestre de depósitos donde verter los fosfoyesos. Esto le permitió ocupar las marismas colindantes pertenecientes al estuario del río Tinto (las marismas del Pinar, del Rincón y de Mendaña), a pesar de su gran valor ambiental como humedales costeros y de la cercanía de la población onubense. En 1995, la empresa FERTIBERIA asume la propiedad de la factoría, aún en funcionamiento¹⁷⁴ y la titularidad de las concesiones demaniales que amparaban las balsas de fosfoyesos. En 2003, el entonces Ministerio de Medio Ambiente, por Orden de

¹⁷³ Téngase presente que la Declaración de Impacto Ambiental de 23 de septiembre de 2023 excluye expresamente a estos suelos del proyecto de clausura de las balsas de fosfoyesos de Huelva, debido a la falta de información técnica, e indica que han de ser objeto de un proyecto específico de restauración al que tilda de “urgente” ([pp. 84460 y ss.](#)). Este procedimiento se inició en 2023 y se encuentra en la actualidad en tramitación. *Vid.* [aquí](#).

¹⁷⁴ En la actualidad, la fábrica opera bajo una Autorización Ambiental Integrada otorgada por la Junta de Andalucía el 29 de abril del 2008 con el código AAI/HU/039, y que ha sido modificada en numerosas ocasiones. Puede accederse al texto íntegro de estas resoluciones [aquí](#). La factoría se encuentra registrada en el PRTR-España. Su ficha puede consultarse [aquí](#).

27 de noviembre, declara la caducidad de las concesiones, por incumplimientos de los condicionamientos de las mismas¹⁷⁵. La Orden prohíbe la construcción de nuevas balsas, si bien permite que se sigan vertiendo fosfoyesos hasta diciembre de 2010¹⁷⁶. Se conmina, además, a FERTIBERIA, a que proceda progresivamente a la recuperación ambiental de toda la zona ocupada¹⁷⁷. En 2014, la empresa presenta a la Administración un proyecto de clausura de las balsas de fosfoyesos, conocido como “proyecto RESTORE 20/30” que es valorado como “idóneo” en 2016 por parte de la Dirección General de Sostenibilidad de Costas y del Mar del MITECO. Este ministerio sometió el proyecto al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental ordinario, emanando la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental, de carácter favorable, por Resolución de 23 de septiembre de 2020¹⁷⁸. Las labores que se proponen consisten, esencialmente, en el sellado, drenaje y recubrimiento de las balsas de fosfoyesos, que suman unos ochenta millones de toneladas y que ocupan unas 450 ha. Una vez adecuadamente confinados los fosfoyesos, se realizaría una restauración vegetal de la cubierta. Además se procederá a la restauración de las zonas aledañas afectadas, actuando sobre un área total de unas 1120 hectáreas¹⁷⁹. Se descarta, por tanto, la opción de trasladarlos a un vertedero de residuos por sus dificultades técnicas. La fase de clausura tendría una duración total de diez años, a lo que habría que añadir una fase de post-

¹⁷⁵ La Orden Ministerial de 27 de noviembre de 2003 declarando la caducidad de las concesiones fue impugnada por FERTIBERIA. El recurso fue desestimado por sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de julio de 2007 ([Roj: SAN 3007/2007 - ECLI:ES:AN:2007:3007](#)) y, presentado recurso de casación, por el Tribunal Supremo, en sentencia de 10 de febrero de 2011 ([Roj: STS 474/2011 - ECLI:ES:TS:2011:474](#)). La Orden traía causa de una sanción impuesta a FERTIBERIA años atrás por dichos incumplimientos que también fue recurrida sin éxito.

¹⁷⁶ Aunque la fábrica de FERTIBERIA sigue funcionando, la planta de producción de ácido fosfórico, que era la que generaba los fosfoyesos, fue clausurada definitiva en 2016, tras dejar de funcionar en 2010 ([aai hu 039 08 CDp](#)).

¹⁷⁷ Le corresponde a la Audiencia Nacional garantizar que la sentencia dictada en 2007 referente a la caducidad de la concesión se ejecuta en sus propios términos, para lo cual viene emanando diversos Autos desde 2009.

¹⁷⁸ [BOE núm. 263, de 5 de octubre de 2020](#). El proyecto de clausura condujo a una “modificación sustancial” del texto de la AAI de la instalación que fue resuelta favorablemente por la Junta de Andalucía el 2 de junio de 2023, en virtud del expediente [aai hu 039 08 M3](#).

¹⁷⁹ El proyecto de clausura RESTORE 20/30 no ha estado exento de críticas. En 2022, un informe redactado por un comité de expertos de la Universidad de Huelva puso de manifiesto que este proyecto, aunque puede ser considerado como una intervención de urgencia, “no puede ser considerado como una solución definitiva para la restauración y recuperación de las marismas afectadas por las balsas de fosfoyeso”. Vid. UNIVERSIDAD DE HUELVA. [Informe Técnico sobre la idoneidad del proyecto RESTORE 20/30 como solución al problema de las Balsas de fosfoyeso y para la recuperación de las Marismas del estuario del río Tinto](#). Huelva: 2022, p. 45.

clausura de treinta años. El proyecto de clausura se encuentra, en la actualidad, en fase de ejecución.

Llama la atención, sin embargo, que hasta la fecha estos suelos no hayan sido declarados formalmente como suelos contaminados cuando todo parece indicar que deberían serlo¹⁸⁰. La situación contrasta con la existente en El Hondón, en Cartagena, donde, en un contexto similar, los suelos fueron declarados como contaminados en 2019 por la Comunidad Autónoma murciana.

La relación que todo este relato guarda con las radiaciones ionizantes es que, en una vuelta de tuerca más, estos residuos contienen concentraciones de radionucleidos naturales de uranio-238, torio-232 y sus descendientes (radio-226), por lo que se trata de una zona afectada radiológicamente. No deja de ser una ironía del destino que estas balsas se localicen justo al lado del CRI-9 de las Marismas de Mendaña, contaminadas con cesio-127 desde 1998, como pusimos de manifiesto en el apartado anterior¹⁸¹. De hecho, la Declaración de Impacto Ambiental excluye expresamente la zona 4, que es donde se encuentra el CRI-9, del proyecto de clausura, debido a la falta de información técnica, y exige un procedimiento específico de Evaluación de Impacto Ambiental para la misma¹⁸².

Estas concentraciones de radionucleidos naturales en las balsas hace que los fosfoyesos deban ser considerados, jurídicamente, como residuos NORM. Como vimos en el epígrafe 4.2.1., este tipo de residuos son objeto de regulación especial por parte del Derecho Nuclear. El CSN¹⁸³ viene poniendo de manifiesto que esta presencia de radionucleidos naturales en las balsas de fosfoyesos no representa un riesgo significativo ni para la salud de la población, ni de los trabajadores, ni para el medio ambiente¹⁸⁴, con lo que no los considera

¹⁸⁰ A eso apunta la “modificación sustancial” del texto de la AAI de la instalación de 2023 ([aai hu 039 08 M3](#)), pp. 44 y ss.

¹⁸¹ De hecho, el CRI-9 existente sobre las Marismas de Mendaña se puso en marcha en 1997 como parte del proceso de iniciación de la recuperación de la zona.

¹⁸² Este procedimiento se inició en 2023 y se encuentra en la actualidad en tramitación. *Vid. [aquí](#).*

¹⁸³ El CSN informa en su página web de las balsas de fosfoyesos de FERTIBERIA, en Huelva. *Vid. [aquí](#).*

¹⁸⁴ Dice, en este sentido, el CSN, en su página web: “*El eventual impacto radiológico en la población está por debajo de los valores fijados en la normativa vigente*”. Véase, en esta línea, el informe elaborado por el CSN en 2011, *Estudio y evaluación del impacto radiológico producido por las actividades de diversas industrias no nucleares del sur de España: industrias de ácido fosfórico*. En el mismo sentido, el informe elaborado por la Universidad de Huelva (cit., p. 43). Existen, no obstante, voces discrepantes. Véase, en este orden, el informe emanado por el laboratorio CRIIRAD, por encargo de Greenpeace, en 2007, [aquí](#), que indica que estas balsas sí que plantean serios problemas de radioprotección y sugiere que se estudie la posibilidad de trasladar los residuos a un lugar de

residuos radiactivos, en atención a los criterios establecidos por la Orden IET/1946/2013, y pueden ser tratados como residuos industriales convencionales. Tampoco los ha sometido a un programa de vigilancia radiológica ambiental específico, sin perjuicio de lo que más adelante diremos en relación con el proyecto de clausura. Lo que sí está claro es que estamos ante residuos y, por tanto, la normativa obliga a tratarlos en instalaciones específicas destinadas a ellos. Esto indica lo incorrecto de haber permitido que se depositaran en una marisma en el pasado, y también lo anómalo del actual proyecto de clausura que, como hemos visto, contempla la remediación “*in situ*”. En todo caso, la Orden IET/1946/2013 obliga a FERTIBERIA, como productor de los residuos, a responsabilizarse de la trazabilidad de los mismos, mediante registros que estarán a disposición del CSN (art. 9).

Esta presencia de radionucleidos condujo a que el 14 de septiembre de 2009, las balsas de fosfoyesos fueran objeto por parte de la Comisión Europea de la misma misión de verificación que comentamos en el apartado anterior en relación con las Marismas de Mendaña, dada su cercanía. El ejecutivo de la U.E. dio por válidos los análisis radiológicos que se venían efectuando, destacando, en línea con el CSN, el escaso impacto radiológico de la zona¹⁸⁵.

Por lo que se refiere al proyecto de clausura a llevar a cabo por FERTIBERIA, la Declaración de Impacto Ambiental formulada en septiembre de 2020 indicó que correspondía al CSN la evaluación de los aspectos radiológicos del proyecto. La DIA considera que se trata de un proyecto que debe entenderse comprendido dentro de los que menciona el artículo 81.2 RINR -esto es, planes de mitigación de efectos o descontaminación de terrenos afectados por contaminación radiológica- y que, en esa línea, el proyecto debía contar con el dictamen favorable del CSN antes de poder aprobarse definitivamente por el órgano sustantivo (MITECO). El CSN, a la vista de una primera versión del proyecto, emanó dos informes, en 2017 y en 2019, señalando la existencia de determinadas carencias que debían ser subsanadas, como requisito *sine qua non* para emitir dictamen favorable, cosa que finalmente hizo el 18 de mayo de 2022. El dictamen establece determinados límites y condiciones dirigidos a que FERTIBERIA someta las actuaciones a una adecuada vigilancia radiológica. Además, solo cubre la fase de clausura. Para la fase de post-clausura, el CSN tendrá que emanar un nuevo dictamen¹⁸⁶.

almacenamiento acondicionado y controlado y, en su defecto, mejorar el confinamiento y las medidas de vigilancia.

¹⁸⁵ Puede accederse al informe [aquí](#).

¹⁸⁶ El CSN informa al respecto en su página web, [aquí](#).

Nótese que estos informes admiten implícitamente que estamos ante un suelo afectado por contaminación radiológica y, por tanto, susceptible de ser declarado formalmente así en el futuro o, al menos, de incoarse el correspondiente procedimiento al efecto. En esta línea, un aspecto que habrá que abordar en su momento, una vez que concluyan las labores de restauración, es si su riesgo radiológico haría o no necesario establecer restricciones de uso, ya que se está considerando que la zona pudiera tener un uso recreativo.

8.5. El embalse de Flix en el río Ebro

Lo acontecido en el río Ebro como consecuencia de los vertidos continuados durante prácticamente un siglo por parte de la industria química en Flix representa otra página negra en el daño ambiental en España.

En la localidad tarraconense de Flix se instaló a finales del s. XIX, en 1897, la industria de productos químicos Sociedad Electroquímica de Flix, que con el tiempo pasaría a ser adquirida por la compañía ERCROS. Desde su creación, la empresa estuvo arrojando vertidos químicos contaminantes al río Ebro. En 1949, se construye la presa de Flix, cercana a la población, aguas abajo de la fábrica, con una finalidad mayormente hidroeléctrica. Por sedimentación, los vertidos empiezan a depositarse en su lecho. En 1973, la fábrica inicia la producción de fosfato bicálcico. Para ello, hace uso de la fosforita, un mineral que contiene radionucleidos naturales de uranio-238. A partir de esa fecha, los sedimentos asentados en el lecho del pantano comienzan a contener trazas de radiactividad como consecuencia de la concentración de radionucleidos naturales de uranio-238 y sus descendientes (radio-226, principalmente) procedentes del vertido de lodos de fosfatos resultantes de la fabricación de fosfato bicálcico¹⁸⁷. La fábrica de ERCROS en Flix cesó su actividad productiva en enero de 2023 y se encuentra en la actualidad culminando las labores de desmantelamiento.

En 1996, a instancias de la Generalitat de Catalunya, el CSIC emana varios informes poniendo de manifiesto la ingente cantidad de sedimentos contaminados depositados en el embalse procedentes de la fábrica. Es por estas fechas que empiezan a adoptarse las medidas necesarias para que cesen los

¹⁸⁷ Sobre la contaminación del embalse de Flix, puede verse PUJADAS I GARRIGA, Marta. [Historia ambiental de la planta electroquímica de Flix: el Principio de Precaución frente al paradigma del crecimiento](#). *Revista de Historia Industrial*, núm. 62, año XXV, 2016, pp. 75-107. Igualmente, GREENPEACE. [Consecuencias Ocultas. El coste de la contaminación industrial del agua para las personas, el planeta y sobre los beneficios económicos. El caso de Flix](#). 2011. Y, en la misma línea, GREENPEACE. [Embalse de Flix: un vertedero de residuos tóxicos y radiactivos. 2004](#). También, DE LA VARGA PASTOR, Aitana. Análisis... (cit.), pp. 28 y ss.

vertidos contaminantes. El 24 de febrero de 2003, la sentencia de la sala segunda de la Audiencia Provincial de Tarragona, en procedimiento penal, condena a los responsables de ERCROS por delito ambiental por vertidos al río Ebro, contaminación atmosférica y almacenamiento ilegal de sustancias tóxicas con incumplimiento de los condicionamientos ambientales de las autorizaciones otorgadas¹⁸⁸. La sentencia obliga a la empresa, como responsable civil subsidiaria, “*al saneamiento de las riberas y fangos del río Ebro*” afectadas por la contaminación, si bien únicamente “*por los vertidos realizados desde el 15 de septiembre de 1988 y 28 de agosto de 1993*”¹⁸⁹. Se escoge este intervalo al ser el 15 de septiembre de 1988, la fecha de la concesión de la autorización de vertidos con la que la fábrica operaba, y el 28 de agosto de 1993, la fecha de interposición de la denuncia. Se excluyen, expresamente, en la sentencia, las contaminaciones históricas efectuadas con anterioridad, por no ser objeto de la acusación. Ante la imposibilidad material de segregarse las labores de restauración únicamente de los vertidos arrojados durante ese período frente a los restantes vertidos producidos con anterioridad, la Audiencia Provincial de Tarragona, en Auto dictado en ejecución de sentencia, el 30 de noviembre de 2006, resolvió sustituir la reparación in natura por una indemnización, a emplear por la entidad que se haga cargo del saneamiento del embalse para sufragar sus costes¹⁹⁰.

En consecuencia, la limpieza del embalse de Flix fue asumida por la Administración, con la obligación por parte de ERCROS de cubrir parte de los costes¹⁹¹. Las acciones fueron declaradas obras de interés general y actuaciones prioritarias y urgentes por la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modificaba el Plan Hidrológico Nacional¹⁹². Con ello, la Administración General del Estado asumía su realización, y procedió a encomendarlas a la Sociedad Estatal de Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A. (ACUAMED). El proyecto presentado por ACUAMED fue aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente el 26 de diciembre de 2007, previa tramitación del correspondiente

¹⁸⁸ Ya en 1993, la empresa había sido sancionada por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, por vertidos al Ebro, con una multa de 5.580.720 pesetas y obligación de restablecimiento de la realidad alterada.

¹⁸⁹ [Roj: SAP T 349/2003 - ECLI:ES:APT:2003:349](#) La sentencia condena a diversos responsables de ERCROS a penas privativas de libertad (seis meses y un día) y de multa, así como a la responsabilidad civil de hacer frente a las labores de saneamiento, y a ERCROS a asumir la responsabilidad civil de carácter subsidiario.

¹⁹⁰ El Auto de 30 de noviembre de 2006 fue recurrido en casación ante el Tribunal Supremo que desestimó el recurso por sentencia de 4 de diciembre de 2007 ([Roj: STS 8021/2007 - ECLI:ES:TS:2007:8021](#)).

¹⁹¹ Se calcula que la cantidad comprometida por ERCROS, unos 10,46 millones de euros no alcanzaría ni al 5% de los costes totales de las obras de limpieza y restauración. *Vid.*, sobre el tema, PUJADAS I GARRIGA, Marta (cit., p. 98).

¹⁹² *Vid.* Anexo III.4.d) y IV.4.d) de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental¹⁹³. El proyecto consistió, en esencia, en la retirada de los lodos contaminados del lecho del pantano - 760.000 m³ de sedimentos-, su tratamiento para convertirlos en residuos no peligrosos y su depósito en el vertedero de residuos industriales existente en el paraje conocido como Racó de la Pubilla, en el propio término municipal de Flix¹⁹⁴. Las labores de ejecución del proyecto de limpieza no comenzaron hasta 2013 y se prolongaron, siguiendo un proceso plagado de incidencias, hasta al menos 2022¹⁹⁵.

Durante la tramitación del proyecto, hubo de tenerse en cuenta que aquellos lodos que tuvieran presencia de concentraciones de radionucleidos naturales debían ser considerados como residuos NORM (*Naturally Occurring Radioactive Materials*). Dado que en la fecha de tramitación aún no se había aprobado la modificación de 2008 del RINR que introdujo el artículo 81.2 en este reglamento, no fue necesario someter el proyecto a un procedimiento separado de evaluación de impacto radiológico a llevar a cabo por el CSN en el que este dictaminara el proyecto con carácter favorable para que pudiera aprobarse, como ocurrió en el caso de las balsas de fosfoyesos de Huelva. En su lugar, el CSN participó en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto, siendo consultado por el órgano ambiental durante la fase de consultas y emanando, en consecuencia, un informe, el 9 de agosto de 2006, dando por válido el proyecto si bien condicionado a que se incorporaran las mediciones de radioactividad a los controles de la calidad del agua y del aire y al plan de emergencia¹⁹⁶. El CSN no consideró que los niveles de radiación fueran lo suficientemente elevados como para que los residuos debieran considerarse como residuos radiactivos y ser gestionados por ENRESA en vertederos especializados¹⁹⁷. Por ende, los lodos con trazas de radionucleidos

¹⁹³ El proyecto fue denominado “Eliminación de la contaminación química del embalse de Flix (Tarragona)”. La Declaración de Impacto Ambiental favorable fue emanada por el Ministerio de Medio Ambiente en virtud de la Resolución de 25 de octubre de 2006 ([BOE núm. 275, de 17 de noviembre de 2006](#)).

¹⁹⁴ La Generalitat de Cataluña otorgó a ACUAMED [Autorización Ambiental Integrada](#) para el depósito de los residuos en el vertedero de Racó de la Pubilla con fecha de 5 de julio de 2007.

¹⁹⁵ En 2016, ACUAMED fue acusada de irregularidades en el pago a las contratistas que ejecutaban el proyecto y varios de sus dirigentes fueron detenidos acusados de malversación de caudales públicos, prevaricación y fraude a la Administración Pública, entre otros delitos ([Roj: AAN 4/2016 - ECLI:ES:AN:2016:4A](#)). El proceso penal aún no se ha resuelto). En 2017, ACUAMED encomendó la gestión e las obras a TRAGSA.

¹⁹⁶ *Vid.* p. 40520 de la [Declaración de Impacto Ambiental](#).

¹⁹⁷ En la fecha de emanación del informe del CSN todavía no se había aprobado la Orden IET/1946/2013, de 17 de octubre, que regula los residuos NORM y que determina a partir de qué nivel de radiación estos residuos deben considerarse como residuos radiactivos. No obstante, podía utilizar como referencia la Instrucción IS/05, de 26 de febrero de 2003, del

naturales, tras el tratamiento correspondiente, fueron depositados en el vertedero de residuos no peligrosos de Radó de la Pubilla, junto con los restantes residuos procedentes de las labores de limpieza del pantano.

El CSN considera que, una vez que ya se han completado las tareas de retirada de los lodos radiactivos del embalse de Flix, las actuaciones de descontaminación radiactiva de la zona deben darse por concluidas¹⁹⁸. A tenor de ello, no procedería llevar a cabo ningún expediente de declaración de área contaminada radiológicamente. Hay que advertir que, aunque no fuera así, la normativa actual no posibilitaría declarar esta zona como formalmente contaminada por radiaciones ionizantes porque, como hemos señalado en el epígrafe 4º de este trabajo, el artículo 2 de la LEN, tras la modificación efectuada en el Real Decreto-Ley 6/2022, solo permite la declaración de contaminación radiológica de “suelos” o “terrenos”, pero no de masas de agua. Como ya criticamos en su momento, la contaminación radiactiva hídrica no está incluida.

Por lo que se refiere a la fábrica de ERCROS, siguió produciendo ácido bicálcico hasta su cierre, en enero de 2023. Los residuos resultantes dejaron de arrojar al embalse en la década de los noventa, almacenándose en la propia instalación. Como consecuencia de su naturaleza de residuos NORM, han estado sujetos al ejercicio por parte del CSN de sus facultades de supervisión, para garantizar su correcto tratamiento y la adecuada vigilancia radiológica de los trabajadores en los términos establecidos en la normativa que regula de manera específica estos residuos. Nos remitimos, al respecto, a lo expuesto en el apartado 4.2.1. de este trabajo¹⁹⁹.

8.6. El Hondón

Como en el supuesto anterior, ERCROS es también aquí el protagonista de una historia de contaminación radiológica que, a pesar de tiempo transcurrido, para desesperación de muchos, aún no cuenta con un final feliz.

En el término municipal de Cartagena, muy cerca de su núcleo urbano, existe una parcela de unas 108 ha conocida como El Hondón que se ha venido destinando, desde finales del s. XIX a usos industriales. Ahí, se vinieron instalando a lo largo del tiempo diversas industrias dedicadas mayormente a la

Consejo de Seguridad Nuclear, por la que se definen los valores de exención para nucleidos según se establece en las tablas A y B del anexo I del Real Decreto 1836/1999.

¹⁹⁸ El último Informe anual del CSN que contiene información sobre el asunto es el del año 2020, para dar noticia de la finalización de las obras de descontaminación de los residuos NORM del embalse. Puede consultarse [aquí](#) (p. 16).

¹⁹⁹ Ver, a título ejemplificativo, el acta de inspección levantado por el CSN en una visita realizada en noviembre de 2021, [aquí](#).

fabricación de fertilizantes. El poco control ambiental condujo a un tratamiento inadecuado de los residuos resultantes de estas actividades industriales, y, en consecuencia a la contaminación de los suelos adyacentes con mercurio y otros metales pesados. La fabricación de fosfato bicálcico en estas factorías causó el vertido de lodos de fosfatos con concentraciones de radionucleidos naturales de uranio-238 y sus derivados (radio-226, radón-222, etc.), uniéndose a la contaminación química una contaminación radiológica que afecta al suelo y a la calidad del aire. La gran proximidad de los residuos respecto a zonas residenciales hace que la situación de contaminación represente una amenaza para la salud de la población.

En 1992, la empresa ERCROS adquiere la parte de la parcela donde se concentraba la actividad industrial, llevada a cabo por entonces por la fábrica “Potasas y Derivados”. La actividad se prolonga hasta el 2001, procediéndose, a continuación a su desmantelamiento, que se culmina al año siguiente.

En 2004, ERCROS vende los terrenos a diversos propietarios, entre ellos, y mayoritariamente, al Ayuntamiento de Cartagena y es a partir de ese momento cuando empieza a conocerse con detalle el alcance y la magnitud de la contaminación química y radiológica causada. Las adquisiciones se efectúan con vistas a un futuro desarrollo residencial de la parcela. Con tal finalidad, a partir de esa fecha, el Ayuntamiento inicia la tramitación de la modificación del Plan General Municipal de Ordenación para declarar la zona de uso residencial. La modificación se somete al preceptivo trámite de Evaluación de Impacto Ambiental que es resuelto por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia mediante Declaración de Impacto Ambiental de fecha 7 de junio de 2005²⁰⁰, en la que se supedita expresamente el desarrollo urbanístico previsto a la previa “*limpieza y recuperación de los emplazamientos identificados con suelos contaminados*” que existan en la parcela en los términos que fije la Comunidad Autónoma en aplicación del Real Decreto 9/2005, de declaración de suelos contaminados. El 2 de octubre de 2007, se aprueba definitivamente la modificación del Plan General Municipal de Ordenación, por parte de la Comunidad Autónoma, incorporando los condicionamientos ambientales incluidos en la Declaración de Impacto Ambiental en toda su literalidad²⁰¹. En consecuencia, el 27 de julio de 2008, el Ayuntamiento de Cartagena aprueba un Plan Parcial de ordenación

²⁰⁰ Publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 162, de 16 de julio de 2005 ([pp. 17073 y ss.](#)).

²⁰¹ Orden Resolutoria del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, de 2 de octubre de 2007, relativas a la aprobación definitiva de la modificación núm. 114 del Plan General de Ordenación Urbana de Cartagena en el Hondón ([BORM núm. 264, de 15 de noviembre de 2007, pp. 31671 y ss.](#)).

urbanística de la parcela de El Hondón, para su uso residencial, condicionado a la previa rehabilitación de la zona²⁰².

Dada la situación de contaminación y al objeto de dar viabilidad a los usos residenciales proyectados, a partir de 2004 se van a suceder las iniciativas para proceder la recuperación de la zona. En esos años, se presentan, de manera consecutiva, diversos proyectos por parte de los propietarios de los terrenos afectados, por la vía de la recuperación voluntaria de suelos contaminados del Real Decreto 9/2005, sin que ninguno de ellos lograra aprobarse definitivamente por parte de la Comunidad Autónoma y ejecutarse. Debido a la presencia de residuos NORM en el emplazamiento, por la concentración de radionucleidos naturales, los proyectos van a someterse a informe del CSN²⁰³. De estos informes, es de especial relevancia el dictamen emanado por el CSN el 24 de junio de 2015 en relación con el proyecto de rehabilitación presentado el 7 de febrero de 2013²⁰⁴. Este proyecto optaba por la alternativa “*ex situ*”, esto es, por la extracción de los materiales contaminantes de El Hondón y su traslado a un vertedero de residuos no peligrosos (el de Cruz Chiquita). El CSN informa favorablemente el proyecto y da su visto bueno a que los terrenos, una vez retirados los residuos, puedan tener un uso residencial y de ocio, siempre y cuando no se superen los niveles de concentración de radionucleidos que el informe señala respecto al uranio-238, uranio-234, plomo-210, radio-226, torio-230 y radón-222. A pesar del dictamen favorable del CSN, el proyecto de 2013 fue posteriormente retirado y, por tanto, no llegó a aprobarse por parte de la Comunidad Autónoma.

El informe del CSN de junio de 2015 considera El Hondón como un “caso de exposición perdurable” en los términos del artículo 61 del RPSRI de 2001 (con la terminología de la normativa actual, una “situación de exposición existente”). Esto implica que deberán aplicarse sobre la zona las medidas de control

²⁰² Publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 268, de 19 de noviembre de 2009 ([pp. 60844 y ss.](#)). Puede consultarse la información urbanística [aquí](#).

²⁰³ En septiembre de 2005, la Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Región de Murcia tomó en consideración el anteproyecto “Recuperación de antiguos terrenos industriales. El Hondón, T.M. de Cartagena”, que va a ser informado por el CSN en enero de 2006. En mayo de 2006, la Dirección General le remite al CSN el “Plan de recuperación de antiguos terrenos industriales”, informado por este en febrero de 2007.

²⁰⁴ En marzo de 2013, se envía al CSN por la Comunidad Autónoma el “Proyecto para la ejecución de los procesos/trabajos de rehabilitación de los suelos de la parcela denominada El Hondón en Cartagena”, que había sido presentado el 7 de febrero de 2013 por PODECASA, empresa pública constituida por el Ayuntamiento de Cartagena junto con la Comunidad Autónoma para desarrollos urbanísticos. Este proyecto es informado por el CSN el 24 de junio de 2015. Puede accederse al texto íntegro del dictamen, [aquí](#). Puede accederse al Acta del Pleno del CSN que aprueba el dictamen, [aquí](#).

radiológico para la protección de los trabajadores que participen en cualquier intervención y para el público en general que marca la normativa en materia de protección contra las radiaciones ionizantes y, especialmente, la que regula los residuos NORM (Orden IET/1946/2013, de 17 de octubre). Llama poderosamente la atención, en este sentido, que la zona permaneciera por entonces de libre acceso a la ciudadanía, sin ninguna barrera física que lo impidiera. Hay que esperar hasta el 30 de marzo de 2017 para que la Dirección General de Calidad Ambiental de la Región de Murcia, a instancias del CSN, emane una resolución dirigida a los propietarios de los terrenos exigiéndoles el vallado de la zona para impedir el paso²⁰⁵. Este cerramiento no se produce hasta mayo de 2019, y lo lleva a cabo ERCROS.

En 2019 tiene lugar un acontecimiento de gran trascendencia desde el punto de vista radiológico. Hasta ese momento, el CSN venía considerando que al no alcanzar estándares elevados de radiación, los residuos NORM que se encontraban en El Hondón podían ser tratados como residuos convencionales²⁰⁶. Sin embargo, como consecuencia de una inspección llevada a cabo en febrero de 2019, fruto de una denuncia, el CSN descubre que en una pequeña zona del emplazamiento, la llamada “zona 13”, existe un acopio de residuos NORM de procedencia desconocida cuyos niveles de radiación y estimación de dosis efectiva para los trabajadores o para el público son lo suficientemente elevados como para que deban ser considerados como residuos radiactivos, con arreglo a la Orden IET/1946/2013, de 17 de octubre. Por escrito de 26 de septiembre de 2019, el CSN ordena, en consecuencia, a los propietarios de los terrenos que procedan a su extracción y puesta a disposición de ENRESA para su almacenamiento en el repositorio de residuos radiactivos de media y baja actividad que esta empresa pública posee en El Cabril. Las actuaciones de extracción de los residuos se llevan a cabo en octubre de 2022 por parte de ERCROS. Sin embargo, la retirada efectiva de las sacas por parte de ENRESA no se efectuó hasta enero de 2024, casi cinco años después de la inspección del CSN. La resolución del CSN recalca, además, que cualquier intervención sobre la zona deberá incorporar las medidas de protección radiológica de los trabajadores que exige la normativa.

También en 2019, la Comunidad Autónoma cambia de estrategia y decide que la remediación de los suelos no se efectúe por la vía de las recuperaciones

²⁰⁵ El asunto es abordado, incluso, por el Defensor del Pueblo, en un escrito dirigido a la Administración autonómica de 14 de noviembre de 2017, en el que sugiere a esta que impulse los trámites necesarios para que se complete el vallado. Ver [aquí](#).

²⁰⁶ Véase, en este sentido, la respuesta del CSN de 23 de enero de 2015 a una petición de información por parte de Ecologistas en Acción, [aquí](#).

voluntarias sino de un expediente de declaración de suelos contaminados²⁰⁷. Se inicia, de oficio, el correspondiente procedimiento en aplicación del Real Decreto 9/2005, que finaliza mediante la Resolución de 16 de octubre de 2019, de la Dirección General de Medio Ambiente de la Región de Murcia por la que se declara El Hondón como suelo contaminado²⁰⁸. Aunque la Resolución no lo explicita, se deduce de la misma y de los informes a los que se remite, que la causa de la contaminación de esos suelos es la presencia de metales pesados y sustancias radiactivas²⁰⁹. Se echa también en falta en la Resolución que indicara los usos que se consideran prohibidos o limitados mientras que no se realicen las acciones de remediación.

La Resolución responsabiliza a ERCROS de la contaminación y la conmina “a realizar las operaciones de limpieza y recuperación del suelo declarado contaminado hasta los niveles de riesgo aceptables de acuerdo con el uso del suelo industrial en el momento en que se produjo la contaminación” -para lo cual deberá presentar un proyecto técnico en el plazo de dos meses²¹⁰-, además de a mantener el vallado perimetral del emplazamiento. Repárese que la Resolución solo obliga a la empresa a que, tras la rehabilitación del espacio, este pueda recuperar su uso industrial, pero no se pronuncia sobre otros posibles usos de mayor exigencia, como los residenciales o los agrarios.

Aunque ERCROS recurrió la Resolución²¹¹, en 2020 presentó a la Consejería competente de la Comunidad Autónoma el llamado “Proyecto básico de remediación del emplazamiento de El Hondón”, que iría modificando progresivamente a instancias de la Administración hasta emanar una versión definitiva. Este proyecto se separa sustancialmente del que se había presentado en febrero de 2013 ya que no se propone la extracción de los residuos para su traslado a un vertedero sino, en cambio, el confinamiento *in situ* mediante su

²⁰⁷ El cambio viene motivado, entre otros factores, por una queja presentada ante el Defensor del Pueblo, en virtud de la cual, este organismo envió un escrito a la Comunidad Autónoma, de fecha 14 de noviembre de 2017 sugiriendo que ante el fracaso del procedimiento de recuperación voluntaria, se procediera a llevar a cabo un procedimiento de declaración de suelos contaminados. Ver [aquí](#).

²⁰⁸ Puede accederse al texto íntegro de la Resolución, [aquí](#).

²⁰⁹ La Resolución basa la decisión tomada en los informes técnicos llevados a cabo durante la instrucción del procedimiento, a los que se remite. Creo que habría sido más adecuado, en aras de la seguridad jurídica, incluir en la propia Resolución el contenido de estos informes técnicos y especificar en el texto de la misma cuestiones tales como las sustancias químicas y radiactivas que se consideran contaminantes de ese suelo, los niveles de concentración de dichas sustancias que se presentan en El Hondón y los Niveles Genéricos de Referencia utilizados.

²¹⁰ La Resolución declara responsables subsidiarios de las labores de rehabilitación a los propietarios de los terrenos, entre ellos, el Ayuntamiento de Cartagena.

²¹¹ El recurso contencioso-administrativo aún no ha sido resuelto.

aislamiento y cubrición²¹², lo cual no deja de ser controvertido²¹³. Además, acorde con los términos de la Resolución de declaración de suelos contaminados, el proyecto indica que la remediación tiene por objeto garantizar el uso industrial de la zona, si bien, matiza, que los niveles de descontaminación que se alcanzarían no impedirían un futuro desarrollo urbanístico residencial.

Tras la Resolución de declaración y la presentación por parte de ERCROS del “Proyecto básico de remediación del emplazamiento del Hondón”, la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la Región de Murcia solicitó al CSN, el 31 de enero de 2022, que dictaminara sobre los aspectos referentes a la protección radiológica de dicho proyecto, en aplicación del artículo 81.2 RINR, que, como analizamos en su momento, exige dictamen favorable del CSN para aprobar cualquier plan de remediación de espacios afectados radiológicamente. El dictamen es emanado por el pleno del CSN el 23 de marzo de 2023²¹⁴. El dictamen se pronuncia únicamente sobre el tratamiento de los residuos NORM (lodos de fosfato) que hay en el emplazamiento que pueden ser tratados como residuos convencionales. Estos, de un volumen de unos 910.500 m³, se encuentran depositados en siete balsas y doce acopios de una extensión total de unas 33 hectáreas. No se hace mención de los residuos NORM de la zona 13, que deben ser considerados como residuos radiactivos y retirados por ENRESA. En el dictamen, el CSN valida la alternativa de confinar los residuos NORM en el emplazamiento, si bien, somete el proyecto a toda una serie de condicionantes, que son, en esencia, los siguientes:

- Que con carácter previo, ERCROS efectúe un estudio piloto sobre parcelas experimentales del comportamiento de la capa de *tecnosuelos* que cubriría los residuos y sus resultados se remitan al CSN.
- Que, una vez validado el estudio piloto, ERCROS presente un proyecto de ejecución, un estudio de impacto radiológico que garantice que la intervención propuesta cumple con un nivel de referencia de 1 mSv/a sobre el nivel de fondo y un programa de vigilancia del emplazamiento de los aspectos radiológicos.

²¹² A excepción, como vimos, de los residuos NORM de la zona 13, que sí que se prevé su retirada y puesta a disposición de ENRESA por tratarse de residuos radiactivos con arreglo a la Resolución del CSN de 26 de septiembre de 2019.

²¹³ El art. 7.4 del Real Decreto 9/2005 señala que la opción preferible para el tratamiento de los suelos contaminados será la eliminación de los focos de contaminación. Solo en el caso de que esta no sea posible, se podrá optar por otras alternativas, como es el caso del confinamiento.

²¹⁴ Puede accederse al Acta de aprobación del dictamen por parte del pleno del CSN, [aquí](#). Puede accederse al texto íntegro del dictamen, [aquí](#).

- Que durante la fase de obra, se garanticen las medidas de protección radiológica de los trabajadores y del público que exige la normativa de residuos NORM²¹⁵.
- Que al finalizar la obra, ERCROS remita al CSN un informe radiológico final que incluya la verificación del estado radiológico del emplazamiento.

El dictamen del CSN también exige que, tras las actuaciones de remediación llevadas a cabo por la empresa, la Administración autonómica establezca un programa de vigilancia y mantenimiento a largo plazo y garantice que la parcela es destinada a usos industriales. Esto significa que el dictamen descarta la posibilidad de que con el proyecto de remediación presentado hasta el momento, la parcela pueda tener un uso distinto de los industriales; así, por ejemplo, un uso residencial, que es el uso previsto por el Ayuntamiento cuando aprobó el Plan Parcial para la zona en 2009, o, en su caso, un uso agrícola.

Hay que decir que a junio de 2024, el proyecto está aún pendiente de aprobación definitiva por parte de la Comunidad Autónoma murciana pues esta requiere cambios en el mismo para ello²¹⁶. Entre otros, ERCROS tendría que incorporar en el proyecto, de forma explícita, los condicionantes incluidos en el dictamen del CSN.

Desde el punto de vista jurídico y a los efectos de este trabajo, lo más relevante de todo lo acontecido en El Hondón es que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia utilizó la normativa general de suelos contaminados -en esencia, el Real Decreto 9/2005-, para declarar como contaminado un suelo afectado por sustancias radiactivas. Por tanto, la inexistencia de una normativa específica no le impidió efectuar dicha declaración, cosa que hemos defendido en el epígrafe 2 de este trabajo, y, además, entendió que la competencia para hacerlo le correspondía a la Comunidad Autónoma y no a la Administración General del Estado. Y es que, claro, no habría tenido ningún sentido que la declaración de contaminación se hubiese limitado únicamente a las sustancias químicas y que, ante la ausencia de una regulación específica, la declaración de contaminación radiológica se hubiese dejado para un procedimiento posterior indeterminado a tramitar por el MITECO.

²¹⁵ A tales efectos, se le exige a ERCROS que contrate los servicios de una Unidad Técnica de Protección Radiológica.

²¹⁶ Véase la nota de prensa publicada por ERCROS el 15 de marzo de 2024, [aquí](#), e información de prensa, [aquí](#).

9. CONCLUSIONES

España necesita contar cuanto antes con una normativa completa y plenamente aplicable que permita a la Administración declarar formalmente como contaminadas radiológicamente aquellas zonas que se encuentran afectadas por radionucleidos en concentraciones tales que comporten un riesgo para la salud humana y el medio ambiente, y que establezca los mecanismos adecuados para su restauración. Ello requiere la aprobación de un reglamento que desarrolle debidamente las previsiones establecidas con la modificación de la LEN en 2022²¹⁷.

Esta normativa posibilitaría dar una respuesta jurídica definitiva con la adecuada seguridad jurídica a problemas de contaminación radiológica que nos llevan acuciando desde hace ya demasiado tiempo, como es el caso de Palomares y otros tratados en el epígrafe 8. Además, permitiría estar preparados para afrontar situaciones de similar naturaleza que pudieran plantearse en el futuro. En el plano formal, contribuiría a culminar el proceso de transposición de la Directiva 2013/59/Euratom, respecto de la cual, no lo olvidemos, España ya ha recibido una condena por parte del TJUE.

Hemos expuesto en este trabajo los aspectos que, a nuestro juicio, tendría que abordar esta normativa. Así, debería ocuparse de cuestiones como las actuaciones e instalaciones que deben ser consideradas como “actividades potencialmente contaminantes del suelo o terreno con radionucleidos”, el procedimiento para declarar un suelo o terreno como contaminado radiológicamente o como suelo o terreno con restricciones de uso, la posibilidad de llevar a cabo ejecuciones voluntarias sin la previa declaración de suelo o terreno contaminado, los protocolos para proceder a la descontaminación de estos suelos, los aspectos registrales y de transparencia de las actuaciones y, por supuesto, cuanto concierne a la responsabilidad de los sujetos causantes de la contaminación. Cuanto menos, debería asegurarse que se ofrece a las zonas contaminadas radiológicamente un tratamiento jurídico de las mismas garantías que el que se dispensa en la Ley 7/2022, de 8 de abril, y en el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, a los suelos contaminados por otras sustancias

²¹⁷ Ya hemos comentado en notas anteriores que en abril de 2024, el MITECO inició la tramitación para la elaboración del proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre suelos contaminados radiológicamente, que esperamos que vea pronto la luz y que responda a las expectativas.

químicas. De hecho, hemos defendido en este trabajo que, en ausencia de normativa específica, bien podría haberse aplicado en el sector nuclear esta normativa que regula el régimen general de los suelos contaminados, como ha ocurrido en los terrenos de El Hondón.

Es importante, además, que la regulación abarque cualquier supuesto de contaminación radiológica, tanto la edáfica como la atmosférica y la hidrológica.

Para hacer efectiva esta normativa, es fundamental que el Consejo de Seguridad Nuclear cumpla con la tarea que se le encomendó en 2008 y elabore, por fin, un exhaustivo inventario de los espacios afectados por contaminación radiológica en España. Creemos que este cometido no debería desaparecer del futuro Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas que se encuentra en tramitación. Este inventario debería ser el prolegómeno para la aprobación de una estrategia estatal para la recuperación de estos espacios, que diseñe las acciones a llevar a cabo, establezca prioridades y allegue ayudas económicas, como se hace en el régimen general de los suelos contaminados.

El principio de responsabilidad ambiental debe estar muy presente a la hora de hacer frente a las labores de restauración, pero, por encima del mismo, debe imperar la necesidad de dar una respuesta lo más rápida posible a estas situaciones que tanta alarma social provocan, y que esa respuesta sea lo más efectiva y adecuada posible. Ello puede hacer conveniente, en muchos casos, que sean las Administraciones públicas las que asuman su remediación, sin perjuicio de que con posterioridad pueda reclamarse su coste de los verdaderamente obligados a ello.

En 1922, el arqueólogo británico Howard Carter descubría la famosa tumba del faraón Tutankamón. “*Veo cosas maravillosas*”, diría. Una maldición egipcia vaticinaba que aquellos que osaran profanar los sepulcros de los faraones pagarían con su vida por ello. Superstición o no, lo cierto es que un número significativo de personas involucradas en el descubrimiento murieron en un corto período de tiempo. Hay quien incluso, en busca de una explicación lógica, ha atribuido a las altas concentraciones de radón-222, previsiblemente existentes en el interior de la sepultura, la causa de algunas de esas muertes. La domesticación de la radiactividad nos ha traído muchos parabienes, pero la energía nuclear es como una caja de Pandora. En nuestras manos está evitar que la mala gestión y el olvido hagan de los vertederos nucleares del presente, los sarcófagos hechizados del futuro

10. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, José Francisco. Objeto y finalidad de la nueva Ley de residuos. Los conceptos de residuos, de subproducto y de fin de la condición de residuo. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número Extraordinario 21, dedicado al Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de Abril), 2022, pp. 29-64. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8509593>> [Última consulta, 19 de abril de 2024].
- ARIAS CAÑETE, Alfonso. Legislación sobre la gestión de los residuos radiactivos. En: VV. AA. *Jornadas de estudio sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*. Madrid: Consejo de Seguridad Nuclear, 1988, pp. 99-103.
- ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier. Alcance y límites de la responsabilidad del propietario por los suelos históricamente contaminados. *Revista de Administración Pública*, núm. 204, 2017, pp. 69-100. Disponible en <<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.204.03>> [Última consulta, 19 de junio de 2024].
- AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel. *Derecho Nuclear*. Granada: Comares, 1999.
- AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel. El papel del Consejo de Seguridad Nuclear en un Estado descentralizado. *Estudios de Derecho Nuclear*, número 0/B – Diciembre, 2004, pp. 57-69.
- AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel. *Lecciones sobre legislación ambiental de Andalucía*. Málaga: edición independiente, 2024. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/364739089_LECCIONES SOBRE LEGISLACION AMBIENTAL DE ANDALUCIA#fullTextFileContent> [Última consulta, 3 de mayo de 2024].
- BAÑO LEÓN, José María. Los suelos contaminados: obligación de saneamiento y derecho de propiedad. *Revista Aranzadi de Derecho*

Ambiental, núm. 2, 2002, pp. 43-55. Disponible en <<https://banoleon.com/wp-content/uploads/2016/07/Suelos-Contaminados.pdf>> [Última consulta, 19 de junio de 2024].

BARCELÓ, Adolfo. Instalaciones nucleares: autorización y conflicto. Barcelona: Ariel Derecho, 2002.

BARRIGÓS, Concha. Un mapa radiológico para Palomares. *Revista ALFA*, núm. 2, 2008, pp. 16-19. Disponible en <<https://www.csn.es/documents/10182/13557/Alfa+2/18e4c9fe-21e1-4dc5-a8b5-fbfa1a1d0395#page=18>> [Última consulta, 29 de mayo de 2024].

BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen. Informes de calidad del suelo en la normativa de suelos contaminados en la comunidad autónoma del país vasco. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44, 2014, pp. 303-339. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5080171>> [Última consulta, 23 de abril de 2024].

BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen. *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Bilbao: Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 2019.

BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen. Registros administrativos e inventarios en la normativa de suelos contaminados. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 98, enero-abril, 2014, pp. 17-48. Disponible en <<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.98.2014.01>> [Última consulta, 29 de abril de 2024].

BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen. Responsabilidad en la limpieza y recuperación de los suelos declarados contaminados o alterados en la normativa de suelos contaminados. *Revista de Administración Pública*, núm. 196, 2015, pp. 331-365. Disponible en <<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/37311mariadelcarmenbolanopiniorap196.pdf>> [Última consulta, 20 de junio de 2024].

CABEDO USO, Sofia. Capítulo 15: Suelos contaminados. En: Palomar Olmeda, Alberto y Descalzo González, Antonio (dir.). *Estudios sobre la ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Cizur Menor: Aranzadi, 2022, pp. 483-511.

CHARLES, Monty W. ICRP Publication 103: Recommendations of the ICRP”. *Radiation Protection Dosimetry*, Volume 129, Issue 4, May 2008, pp. 500–507. Disponible en <<https://doi.org/10.1093/rpd/ncn187>> [Última consulta, 27 de febrero de 2024].

CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR. *PALOMARES. En el camino de la normalización radiológica*. Madrid: CSN, 2013. Disponible en <<https://www.csn.es/documents/10182/1008558/Palomares.%20En%20el%20camino%20de%20la%20normalización%20radiológica>> [Última consulta, 29 de mayo de 2024].

CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR. Estudio y evaluación del impacto radiológico producido por las actividades de diversas industrias no nucleares del sur de España: industrias de ácido fosfórico. Madrid: CSN, 2011. Disponible en <<https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/99899/INT-04-25%20Estudio%20y%20evaluación%20del%20impacto%20radiológico%20producido%20por%20las%20actividades%20de%20diversas%20industrias%20no%20nucleares%20del%20sur%20de%20España.%20Industrias%20de%20ácido%20fosfórico.pdf?sequence=1>> [Última consulta, 2 de julio de 2024].

COOL, Donald. A. Review of the ICRP system of protection: the approach to existing exposure situations. *Annals of the ICRP*, Volume 44, Issue_suppl, 1, June 2015, pp. 179-187. Disponible en <<https://doi.org/10.1177/0146645315572294>> [Última consulta, 11 de marzo de 2024].

CORRETJER PALOMO, Luz. Origen, evolución y situación actual de la legislación española sobre energía nuclear. En: VV. AA. *Jornadas de estudio sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*. Madrid: Consejo de Seguridad Nuclear, 1988, pp. 31-46.

CRIIRAD. Informe N°07-117 Huelva (fosfoyesos y vertido Cs 137). Control radiológico de las balsas de fosfoyesos y del vertido de cesio 137 del CRI-9. 2007. Disponible en <<https://web.archive.org/web/20200919111518/http://www.criirad.org/actualites/dossiers%202007/huelva-gpce/informe07-117huelva.pdf>> [Última consulta, 5 de junio de 2024].

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. Análisis jurídico de la protección del suelo, su repercusión en la salud de las personas y los ecosistemas y la nueva perspectiva hacia la salud del suelo en el marco del "One Health". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12, núm. 2, 2021. Disponible en <<https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/400748/494358>> [Última consulta, 25 de septiembre de 2024].

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. La consideración del suelo contaminado como residuo a partir de la STJCE de 7 de septiembre de 2004 y sus repercusiones en el Derecho alemán. *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 33, 2006, pp. 405-438. Disponible en <<https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2119>> [Última consulta, 25 de junio de 2024].

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. La coordinación entre la Ley 10/1998 de residuos y la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental en materia de suelos contaminados. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 84, 2009, pp. 233-258. Disponible en <<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.84.2009.07>> [Última consulta, 19 de junio de 2024].

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. Suelo: novedades legislativas autonómicas. En: VV. AA. *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Soria: CIEMAT, 2020, pp. 853-872. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7681064>> [Última consulta, 18 de abril de 2024].

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. Título VIII. Suelos contaminados (arts. 98 a 103)”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número Extraordinario 21, dedicado al Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de Abril), 2022, pp. 603-639. Disponible en

<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8509608>> [Última consulta, 12 de febrero de 2024].

DÍEZ MORENO, Fernando. La Legislación sobre energía nuclear en el ordenamiento jurídico español. En: VV. AA. *Jornadas de estudio sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*. Madrid: Consejo de Seguridad Nuclear, 1988, pp. 11-30.

ESTEVE PARDO, José. El régimen de responsabilidad por daños ambientales de origen nuclear. En: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María (dir.). *La responsabilidad por daños nucleares o radiactivos: comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, pp. 191-202.

ESTEVE PARDO, José. La Ley de responsabilidad Medioambiental. Comentario sistemático. Madrid: Marcial Pons, 2008.

GÓMEZ DEL CAMPO, Julián. La responsabilidad civil y su cobertura en la legislación española. En: VV. AA. *Jornadas de estudio sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*. Madrid: Consejo de Seguridad Nuclear, 1988, pp. 73-89.

GÓMEZ DEL CAMPO, Julián. Las garantías financieras en la cobertura del riesgo nuclear y radiactivo: análisis, tipología y extensión. En: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María (dir.). *La responsabilidad por daños nucleares o radiactivos: comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, pp. 125-172.

GREENPEACE. *Embalse de Flix: un vertedero de residuos tóxicos y radiactivos*. 2004. Disponible en <<https://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/embalse-de-flix-un-vertedero.pdf>> [Última consulta, 7 de junio de 2024].

GREENPEACE. Consecuencias ocultas. El coste de la contaminación industrial del agua para las personas, el planeta y sobre los beneficios económicos. El caso de Flix. 2011. Disponible en <<https://archivo-es.greenpeace.org/espana/es/reports/Consecuencias-Ocultas/>> [Última consulta, 7 de junio de 2024].

HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Ana María. Nuevo Reglamento sobre ^[1]protección de la salud ante los riesgos de las radiaciones ionizantes. *Revista Alfa*, núm. 53, marzo, 2023, pp. 44-51. Disponible en < <https://www.csn.es/documents/10182/13557/Alfa+53/0331d0f3-458d-c457-cf84-fd30cd380587?version=1.0> > [Última consulta, 15 de mayo de 2024].

HERRERA PLAZA, José. 50 años del accidente nuclear de Palomares. *Andalucía en la historia*, núm. 54, 2016, pp. 64-69. Disponible en <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/publicaciones/AH_54.pdf> [Última consulta, 27 de mayo de 2024].

HERRERA PLAZA, José. La creación de un escenario como laboratorio vivo para el "Proyecto Indalo" tras 49 el accidente nuclear de Palomares. *Revista de Estudios Almerienses*, núm. 4, 2023, pp. 49-66. Disponible en <[https://www.dipalme.org/Servicios/Anexos/Anexos.nsf/Vanexos/98F946681E7A61FEC1258988002626C5/\\$file/3%20PALOMARES.pdf](https://www.dipalme.org/Servicios/Anexos/Anexos.nsf/Vanexos/98F946681E7A61FEC1258988002626C5/$file/3%20PALOMARES.pdf)> [Última consulta, 27 de mayo de 2024].

JUNCEDA MORENO, Javier. Sobre la contaminación del suelo. *RAP*, núm. 157, enero-abril, 2002, pp. 421-443. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=246420>> [Última consulta, 29 de abril de 2024].

LECOMTE, Jean Francois. Understanding existing exposure situations. *Annals of the ICRP*, Volume 45, Issue 1_suppl, June 2016, pp. 54-63. Disponible en <<https://doi.org/10.1177/0146645315624326>> [Última consulta, 11 de marzo de 2024].

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de Administración independiente. *Revista de Administración Pública*, núm. 125, sep.-dic., 1991, pp. 189—216. Disponible en <<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/237701991126189.pdf>> [Última consulta, 15 de mayo de 2024].

MORALES PLAZA, Antonio. Régimen administrativo sancionador del sector nuclear. *Estudios de Derecho Nuclear*, número 0/B – Diciembre, 2004, pp. 7-21.

MORALES SANTOS, Ángel. Real Decreto 1029/2022, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes: ¿Preguntas y respuestas? Sociedad Española de Gestión, Calidad y Seguridad (SEGECA), Documento SEGECA nº1, 2023. Disponible en <<https://segecarx.es/wp-content/uploads/Real-Decreto-1029-PREGUNTAS-Y-RESPUESTAS-VERSION-FINAL.pdf>> [Última consulta, 15 de mayo de 2024].

MUNDIGL, Stefan. Modernisation and consolidation of the European radiation protection legislation: the new Euratom Basic Safety Standards Directive. *Radiation Protection Dosimetry*, Volume 164, Issue 1-2, April 2015, pp. 9–12. Disponible en <<https://doi.org/10.1093/rpd/ncu285>> [Última consulta, 11 de marzo de 2024].

OIEA. *GSG-15. Remediation Strategy and Process for Areas Affected by Past Activities or Events*. Viena: IAEA, 2022. Disponible en <https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/PUB1969_web.pdf> [Última consulta, 24 de junio de 2024].

OIEA. *Requisitos de Seguridad Generales, Parte 3 (GSR Part 3)*. Viena: IAEA, 2016 (versión original en inglés de 2014). Disponible en <https://www-pub.iaea.org/mtcd/publications/pdf/p1578_s_web.pdf> [Última consulta, 24 de junio de 2024].

PEDRAZA LAYNEZ, Julia. *La responsabilidad por daños medioambientales*. Cizur Menor: Aranzadi, 2016.

PETREMENT, María Jesús. Adecuación de la legislación vigente a las circunstancias actuales. En: VV. AA. *Jornadas de estudio sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*. Madrid: Consejo de Seguridad Nuclear, 1988, pp. 93-98.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. Capítulo 1: Objeto, finalidad y ámbito de aplicación. En: PALOMAR OLMEDA, Alberto y DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (dir.). *Estudios sobre la ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. Cizur Menor: Aranzadi, 2022, pp. 27-64.

PUJADAS I GARRIGA, Marta. Historia ambiental de la planta electroquímica de Flix: el Principio de Precaución frente al paradigma del crecimiento. *Revista de Historia Industrial*, núm. 62, año XXV, 2016, pp. 75-107. Disponible en <<https://raco.cat/index.php/HistoriaIndustrial/article/view/307217>> [Última consulta, 10 de junio de 2024].

REGO BLANCO, María Dolores. *La acción en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005. Disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/19/09/Texto_Completo_Accion_Popular.pdf> [Última consulta, 26 de junio de 2024].

REYNER, Patrick. Le régime spécial de responsabilité nucléaire mis à l'épreuve par l'accident de Tchernobyl: le rôle de la coopération internationale dans ce domaine. En: VV. AA. *Jornadas de estudio sobre presente y futuro de la legislación española en materia de energía nuclear*. Madrid: Consejo de Seguridad Nuclear, 1988, pp. 63-71.

RUDA GONZÁLEZ, Albert. En tierra de nadie. Problemas de delimitación del nuevo daño medioambiental. *Revista de Derecho Privado*, núm. 93, 2009, pp. 21-58.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María. La declaración de suelo contaminado, procedimiento y obligación de saneamiento en el derecho español. En: VV.AA. *Derecho privado y medio ambiente*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 2017, pp. 459-490.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María (dir.). La responsabilidad por daños nucleares o radiactivos : comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo. Cizur Menor: Aranzadi, 2013.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María. Régimen jurídico de la gestión de los residuos nucleares. *RADA*, núm. 16, 2009, pp. 89-111.

SALINAS ALCEGA, Sergio. Los convenios internacionales relativos a la responsabilidad civil por daños nucleares. En: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María (dir.). *La responsabilidad por daños nucleares o*

radiactivos: comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, pp. 61-80.

SAN JULIÁN, Verónica. La regulación de la responsabilidad civil por daños producidos en accidentes radiactivos no nucleares. En: RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María (dir.). *La responsabilidad por daños nucleares o radiactivos: comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo.* Cizur Menor: Aranzadi, 2013, pp. 95-124.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Principios de la política de residuos (arts. 7 a 11) . *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número Extraordinario 21, dedicado al Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular (Ley 7/2022, de 8 de Abril), 2022, pp. 65-95. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8509594>> [Última consulta, 26 de junio de 2024].

SANZ RUBIALES, Íñigo. El nuevo régimen de los suelos contaminados: primeras impresiones. En: BLASCO HEDO, Eva (coord.) y MUÑOZ REDONDO, Blanca (editora). *La nueva Ley de residuos y suelos contaminados.* Madrid: CIEMAT, 2013, pp. 117-128. Disponible en <https://www.cieda.es/CIEDAportal/recursos/doc/Comunes/1869155051_562013121513.pdf> [Última consulta, 20 de junio de 2024].

SANZ RUBIALES, Íñigo, y DE LA VARGA PASTOR, Aitana. Regulación, problemática y régimen jurídico de los suelos contaminados: especial atención tanto a su declaración, inventario y sujetos responsables, como a las diversas acciones que cabe emprender con la finalidad de recuperarlos y repararlos. En: GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (dir.). *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.* Cizur Menor: Aranzadi, 2014, pp. 441-553.

STOIBER, Carlton; BAER, Alec; PELZER, Norbert, y TONHAUSER, Wolfram. *Handbook on Nuclear Law.* Viena: IAEA, 2003. Disponible en <<https://gnsn-qa.iaea.org/CSN/SoDR/2017%20School%20of%20Drafting%20Regulations%20%20Caribbean/IAEA%20Safety%20Standards/Nuc%20Law%20Handbook.pdf>> [Última consulta, 24 de junio de 2024].



VERA JURADO, Diego J. La disciplina ambiental de las actividades industriales. Madrid: Tecnos, 1994.

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ

Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de octubre de 2024

[Orden TED/1032/2024, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla la plataforma electrónica de gestión y la oficina de asignación de recogidas de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos](#)

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. 234, de 27 de septiembre de 2024

Palabras clave: Residuos. Gestión. Administración electrónica. Etiquetas. Registros administrativos.

Resumen:

El [Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos](#), incorporó como novedad la creación de la plataforma electrónica de gestión de RAEE y la oficina de asignación de recogidas de RAEE, que son instrumentos de control en materia de gestión de RAEE (gestión que abarca tanto la recogida como los tratamientos posteriores) e instrumentos de apoyo del grupo de trabajo de RAEE de la Comisión de coordinación en materia de residuos, tal y como se recoge en los artículos 55 y 56 del citado real decreto.

En primer lugar, la plataforma electrónica de gestión de RAEE permitirá conocer la cantidad y la situación de todos los RAEE constituyendo una base de datos sobre recogida y tratamiento de estos residuos. En particular, garantizará la trazabilidad de los RAEE y posibilitará la consulta de datos de RAEE en función del perfil del operador de que se trate. Otra de sus funciones será facilitar la información sobre el cálculo de los RAEE gestionados dentro del territorio del Estado, así como los trasladados para su gestión a la Unión Europea y a terceros países.

La información que contiene es la fuente con la que, por un lado, se evaluará el grado de cumplimiento de los objetivos en materia de RAEE y, por otro, se elaborarán las estadísticas e informes relativos a la gestión de este flujo de residuos. Además, es el medio a través del cual los gestores cumplen con sus obligaciones de información tales como el archivo cronológico y la memoria anual, de acuerdo con los artículos 64 y 65 de la [Ley 7/2022, de 8 de abril](#).

Así mismo, contiene la información que, en materia de residuos, han de aportar los productores de aparatos eléctricos y electrónicos a las Administraciones Públicas, en cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la responsabilidad ampliada del productor.

Con la puesta en funcionamiento de la plataforma electrónica se pretende que los operadores incorporen datos a lo largo de todo el ciclo de gestión del RAEE.

En lo que respecta a su funcionamiento, la plataforma se estructura en un portal interno y en otro externo, siendo el interno únicamente de consulta y el externo permite, además, la grabación de datos sobre los RAEE. Además, se precisa con exactitud la forma de identificación de los distintos tipos de RAEE y se asegura su trazabilidad con medidas concretas.

En otro orden, la implantación de la plataforma electrónica como de otras medidas ligadas a ésta se va a hacer de una manera gradual en dos etapas, que se definen en las disposiciones transitorias, así como en la disposición final segunda.

En segundo lugar, el objetivo de la oficina de asignación de recogidas de RAEE es garantizar que todos los RAEE recogidos en el territorio del Estado, bajo la responsabilidad ampliada del productor, reciban un tratamiento adecuado. La oficina asignará a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor la organización de las recogidas de RAEE. Esta asignación se ha de realizar de manera que se respete la cuota de mercado de los productores que forman cada sistema de responsabilidad ampliada del productor. El ámbito en el que opera la oficina de asignación se circunscribe a los RAEE recogidos en las instalaciones de recogida municipal y en los distribuidores, así como a los RAEE generados por productores profesionales de RAEE, cuando la gestión sea financiada por los sistemas de responsabilidad ampliada.

Por último, según establece el capítulo IV, la correcta conexión entre la plataforma electrónica y la oficina de asignación se asegurará mediante mecanismos informáticos que permitan la transmisión de información entre ambos.

La incorporación de los diferentes operadores de la plataforma electrónica conlleva también la obligatoriedad del etiquetado de los RAEE. No obstante, la obligación de etiquetar individualmente los RAEE se realizará progresivamente, dependiendo de la fracción de recogida a la que pertenezca el RAEE, según el anexo VIII del Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero.

Entrada en vigor: 2 de enero de 2025.

No obstante, la incorporación de los distintos operadores de la plataforma electrónica se realizará de forma progresiva según los distintos perfiles, de acuerdo con el siguiente calendario:

- a) Los gestores de residuos vinculados a la recogida, al almacenamiento o al tratamiento específico de RAEE y los centros de preparación para la reutilización cumplirán lo estipulado en esta orden desde su entrada en vigor.
- b) Los distribuidores de AEE cumplirán lo establecido en esta orden a los seis meses de su entrada en vigor.
- c) Las entidades locales, tomarán las medidas necesarias para que sus instalaciones de recogida cumplan con lo establecido en esta orden a los seis meses de su entrada en vigor.

Con anterioridad a las fechas de obligatoria y progresiva incorporación en la plataforma electrónica, los operadores implicados en la gestión de RAEE solicitarán el alta de acuerdo con el artículo 3.4.

Normas afectadas: Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos

Enlace web: [Orden TED/1032/2024, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla la plataforma electrónica de gestión y la oficina de asignación de recogidas de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de octubre de 2024

[Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, por el que se regula la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en instalaciones ubicadas en el mar](#)

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. 232, de 25 de septiembre de 2024

Palabras clave: Energía eólica marina. Autorizaciones. Procedimiento de concurrencia competitiva. Puertos de interés general del Estado. Instalaciones innovadoras. Dominio público marítimo-terrestre.

Resumen:

En diciembre de 2021, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico publicó la «Hoja de Ruta para el desarrollo de la Eólica Marina y de las Energías del Mar en España», en la que se fija un objetivo de potencia instalada de eólica marina de 1 a 3 GW en 2030 y de 40 a 60 MW para las energías del mar. Esta estrategia también define las líneas de actuación para alcanzar los objetivos, señalando la necesidad de adecuar el marco administrativo de autorización y de impulso de la inversión.

El Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, regulaba hasta ahora el procedimiento particular de autorización de las instalaciones eólicas marinas y de las energías del mar.

No obstante, ante los avances del sector eólico marino, y gracias a conceptos tecnológicos como las instalaciones flotantes que han ampliado su alcance geográfico potencial, unido al nuevo marco europeo y nacional, se hace necesario el establecimiento de una nueva normativa.

De conformidad con lo dispuesto en su artículo 1, “constituye el objeto de este real decreto la regulación de la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en instalaciones ubicadas en el mar, en lo relativo al procedimiento de concurrencia competitiva necesario para su autorización y a determinadas previsiones en relación con las instalaciones innovadoras y con las instalaciones ubicadas en los puertos de interés general del Estado”.

A través del procedimiento de concurrencia competitiva se otorgará, de forma simultánea, el régimen económico de energías renovables, regulado en el [Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica](#), la reserva de la capacidad de acceso en un nudo concreto de la red de transporte de energía eléctrica y la prioridad en el otorgamiento de la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

En primer lugar, por orden ministerial se aprobarán las bases del citado procedimiento, en la que se incluirá el cupo de potencia a adjudicar y el área donde se ubicarán los parques generadores, entre otros elementos.

Para garantizar que se minimiza la afectación ambiental y se maximiza la compatibilidad con otros usos y actividades, las áreas donde se ubicarán los parques estarán incluidas en las zonas de alto potencial para el desarrollo de la energía eólica marina definidas en los planes de ordenación del espacio marítimo aprobados.

El procedimiento terminará con una resolución por la que se inscribe a los adjudicatarios del mismo en el registro electrónico del régimen económico de energías renovables en estado de preasignación. A partir de ese momento, las instalaciones vinculadas a ofertas adjudicadas deberán tramitar las autorizaciones administrativas exigibles, entre otras, en relación con la instalación eléctrica o la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

Se entiende por «Instalación renovable marina» la instalación de producción de energía eléctrica incluida en la categoría b) definida en el artículo 2.1 del [Real Decreto 413/2014, de 6 de junio](#), que se encuentre ubicada en todas las aguas marinas.

El título II regula los procedimientos administrativos aplicables a instalaciones que no participan en el procedimiento de concurrencia competitiva, que serán dos supuestos. El primer supuesto incluye a las instalaciones que se consideren innovadoras, que cumplan ciertos límites de potencia instalada y que se encuentren ubicadas fuera de las zonas de alto potencial para el desarrollo de la energía eólica marina definidas en los planes de ordenación del espacio marítimo aprobados. El segundo supuesto incluye a las instalaciones ubicadas en las zonas I y II de los puertos de interés general del Estado.

Este Decreto se enmarca en la componente 7, reforma 4 (C7. R4), denominada «marco para la innovación y desarrollo tecnológico de las energías renovables», el hito 113, «entrada en vigor de las medidas reglamentarias identificadas en la Hoja de Ruta de la energía eólica marina y otras energías del mar» del «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»

Entrada en vigor: 26 de septiembre de 2024.

Normas afectadas:

Queda derogado el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este real decreto.

Se modifica el tercer párrafo del artículo 2.1.b.2 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

Se añade una disposición adicional decimotercera en el [Real Decreto 738/2015, de 31 de julio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica y el procedimiento de despacho en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares](#).

Se modifica el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica - artículos 7.1, 16.1, y se introduce una Disposición adicional única. Particularidades del régimen económico de energías renovables en los territorios no peninsulares-.

Enlace web: [Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, por el que se regula la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en instalaciones ubicadas en el mar](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 30 de octubre de 2024

[Real Decreto 986/2024, de 24 de septiembre, por el que se aprueba la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030](#)

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

Fuente: BOE n. 232, de 25 de septiembre de 2024

Palabras clave: Energía. Clima. Planificación. Objetivos.

Resumen:

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) se constituye como la herramienta de orientación estratégica nacional que integra la política de energía y clima con un horizonte temporal a 2030, de acuerdo con la normativa nacional y europea.

Un plan con impactos socioeconómicos que ya están en marcha. Entre 2019 y 2023, la potencia instalada renovable ha crecido en un 40 %, pasando de 55.349 MW en 2019 a 77.039 MW en 2023, según datos de Red Eléctrica de España. Este progreso ha permitido que en 2023 la generación renovable ha superado el 50 % del total por primera vez en la historia.

Adicionalmente, el PNIEC define las principales líneas de acción en la senda hacia la neutralidad climática, y en consonancia con las políticas europeas de energía y clima, el Gobierno de España ha desarrollado el Marco Estratégico de Energía y Clima. Una de las piezas fundamentales de este Marco Estratégico es la [Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética](#), que recoge como instrumentos de planificación para abordar la transición energética los planes nacionales integrados de energía y clima y la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050, consolidando así en la legislación nacional las herramientas de planificación energética incluidas en el [Reglamento \(UE\) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima](#).

El primer Plan Nacional de Energía y Clima, que abarca el período 2021-2030, se adoptó en 2020, y desde entonces se ha producido un aumento de la ambición climática a nivel europeo, recogido en la Ley Europea sobre el clima y en los planes «Objetivo 55» y «REPowerEU». En consecuencia, y atendiendo a lo previsto en el artículo 14.2 del citado Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre, se ha elaborado la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030 que aprueba este real decreto.

Entrada en vigor: 25 de septiembre de 2024.

Enlace web: [Real Decreto 986/2024, de 24 de septiembre, por el que se aprueba la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030](#)

Enlace web adicional: [Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Actualización 2023-2030](#)

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de octubre de 2024

[Decreto 16/2024, de 29 de agosto, por el que se regula el régimen de vigilancia, inspección y control de las actividades e instalaciones potencialmente contaminadoras en Castilla y León, y se crea y regula el Registro de Organismos de Control Ambiental Acreditados](#)

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

Fuente: BOCyL n. 170, de 2 de septiembre de 2024

Palabras clave: Organismos de Control Ambiental Acreditados. Seguridad industrial. Registros. Inspecciones ambientales.

Resumen:

El presente Decreto establece y regula el sistema de vigilancia, inspección y control, que hace uso de los diferentes recursos materiales y humanos disponibles, avanza en la simplificación administrativa, la corresponsabilidad y la confianza en los agentes económicos, y contribuye a minimizar el gasto público aplicando el principio de «quien contamina paga». Para ello, se utiliza la figura de los Organismos de Control y el marco jurídico sobre seguridad industrial creado por la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, que los configura como entidades, con personalidad jurídica, que disponen de medios materiales y humanos, así como de solvencia técnica y financiera, para verificar que las instalaciones y los productos industriales cumplen las condiciones de seguridad fijadas en los reglamentos, asignándoles actividades de certificación, ensayo, inspección o auditoría.

A través del presente Decreto se establece un procedimiento que faculta a los Organismos de Control para colaborar con la Administración de Castilla y León en la realización de inspecciones ambientales dentro de su territorio. Esto se lleva a cabo mediante su incorporación en un registro público, y se les da la denominación de Organismos de Control Ambiental Acreditados (OCAA).

Contempla tres modalidades de inspección: la desarrollada directamente por la Administración, la realizada por la Administración mediante la contratación de un OCAA y la que las personas titulares de actividades e instalaciones encargan y financian a estos organismos, previamente facultados por la Administración autonómica e incorporados en el registro que se crea a tal efecto.

Asimismo, se establecen los sistemas de planificación, que quedan dentro del estricto ámbito de competencia de la Administración, y se regula la forma de llevar a cabo las comunicaciones entre los distintos agentes que participan con el objetivo de reducir la burocracia y agilizar las tramitaciones.

Resultará aplicable a las siguientes actividades e instalaciones:

- a) Las incluidas en los Anexos I y II del texto refundido de la [Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre](#).
- b) Las incluidas en el Catálogo de Actividades Potencialmente Contaminadoras de la Atmósfera, definido por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.
- c) Las relacionadas con los residuos y suelos contaminados, reguladas en la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#).
- d) Las sometidas a evaluación de impacto ambiental de proyectos en el marco de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental](#).

Entrada en vigor: 22 de septiembre de 2024, salvo lo establecido en el artículo 18, «Titulares de las actividades e instalaciones», que entrará en vigor en el plazo de un año desde su publicación.

Enlace web: [Decreto 16/2024, de 29 de agosto, por el que se regula el régimen de vigilancia, inspección y control de las actividades e instalaciones potencialmente contaminadoras en Castilla y León, y se crea y regula el Registro de Organismos de Control Ambiental Acreditados](#)

Región de Murcia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 2 de octubre de 2024

[Orden conjunta de 26 de julio de 2024 de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor y de la Consejería de Salud, para la promoción de la salud en los espacios naturales de la Región de Murcia](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Boletín Oficial de la Región de Murcia número 188, de fecha 13 de agosto de 2024

Palabras clave: Espacios naturales protegidos. Gestión pública. Salud mental

Resumen:

La Dirección General de Patrimonio Natural y Acción Climática está liderando el proyecto europeo Interreg Europa GREENHEALTH, cuyo objetivo es mejorar las políticas públicas sobre gestión de las Áreas Protegidas Europeas mediante el fortalecimiento de los vínculos entre la protección de la biodiversidad y la salud. En este contexto, puede ser clave aprovechar el potencial de los espacios naturales de la Región de Murcia como activos para mejorar la salud y el bienestar de las personas. De hecho, en las últimas décadas, está en aumento continuo el número de personas que disfrutan de nuestros espacios naturales por sus constatados beneficios para la salud física y mental. Así por ejemplo, actividades ya tradicionales como el senderismo, u otras más novedosas como los baños de bosque, son cada vez más habituales en estos entornos naturales.

El denominado Acuerdo entre la Dirección General de Atención al Ciudadano y Drogodependencias de la Consejería de Sanidad y Política Social, la Dirección General de Asistencia Sanitaria del Servicio Murciano de Salud y la Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Presidencia, para el Desarrollo de Acciones Innovadoras en Materia de Salud, y Medio Ambiente, con Especial Atención a las Etapas del Embarazo e Infanto-Juvenil, suscrito el 3 de Abril de 2014, supuso un primer paso pionero e innovador en el desarrollo de programas y acciones en materia de salud, medio ambiente y naturaleza. En este sentido, el Plan Regional sobre Adicciones 2021-2026 y el Plan de Educación para la Salud en la Escuela de la Región de Murcia, establecen el marco donde llevar a cabo de forma eficaz intervenciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad en espacios naturales.

El Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente 2022-2026, incluye entre sus objetivos construir entornos más saludables, promotores de salud, y potenciar la identificación, promoción y refuerzo de los activos para la salud de carácter ambiental, como por ejemplo poner en valor el papel de la conservación y restauración de la biodiversidad como elemento de prevención de impactos en salud. En este marco, la presente Orden tiene como objetivo establecer las bases para una colaboración estable entre ambas Consejerías de cara a la

promoción de la salud en espacios naturales de la Región de Murcia, con la creación de una comisión que tendrá el carácter de grupo de trabajo.

Enlace Web: [Orden conjunta de 26 de julio de 2024 de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor y de la Consejería de Salud, para la promoción de la salud en los espacios naturales de la Región de Murcia](#)

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Lucía Casado Casado
Carlos Javier Durá Alemañ
Fernando López Pérez
María Pascual Núñez
Inmaculada Revuelta Pérez
Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa
Sara García García

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal de Justicia, de 12 de septiembre de 2024 \(cuestión prejudicial de interpretación\) sobre las Directivas 2009/147, de conservación de las aves silvestres \(art. 4, apartados 1 y 2\) y 92/43, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres \(art. 6, apartados 2 a 4\)](#)

Autora: Inmaculada Revuelta, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia. Grupo de investigación Legambiental (GIUV2013-142)

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Primera, asunto C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733

Palabras clave: Aves silvestres. Zonas especiales de protección de aves. Hábitats. Planes de gestión. Evaluación de impacto ambiental.

Resumen:

El Consejo de Estado de Grecia suspendió el proceso judicial iniciado por varias asociaciones ambientales contra la regulación de dicho país que incorporó la [Directiva 2009/147, de protección de las aves silvestres](#) (Orden Ministerial de 2012) al ordenamiento griego y planteó varias cuestiones al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de dicha norma así como de la Directiva 92/43 (hábitats).

El órgano jurisdiccional albergaba dudas sobre la correcta transposición de las citadas Directivas en la medida en que, como alegaban las asociaciones ambientales, la norma griega establecía, entre otras cosas, medidas de protección horizontales para todas las Zonas de protección especial de aves (en adelante, ZEPA) que deben designar los Estados en su territorio y parecían limitar las especies a proteger en las mismas según las normas europeas. Las cuestiones planteadas fueron, sintéticamente expuestas, las siguientes:

1º) ¿Debe interpretarse el art. 4 de la Directiva 2009/147, en relación con el art. 6, apartados 2 a 4, de la Directiva 92/43 (hábitats), en el sentido de que las medidas de preservación, de mantenimiento y de restablecimiento de las especies y de los hábitats de aves silvestres en las ZEPA se refieren únicamente a las especies que justificaron la designación de la zona o también a otras especies que deben protegerse según el art. 4 de la Directiva 92/43?

2º) ¿Se ve afectada la respuesta anterior por el hecho de que las citadas medidas especiales de protección, preservación y restauración de especies y hábitats de aves silvestres en las ZEPA son, en esencia, medidas preventivas básicas de salvaguardia (“medidas preventivas”) para las ZEPA, de aplicación horizontal, es decir, para todas las ZEPA, y de que hasta la fecha no se han adoptado en el ordenamiento jurídico griego planes de gestión para cada ZEPA concreta, en los que se establezcan los objetivos y las medidas necesarias para alcanzar o garantizar la conservación satisfactoria de cada ZEPA y de las especies que viven en ella?

3º) ¿Deben interpretarse la Directiva de aves (art. 4, apartados 1 y 2) y la Directiva de hábitats (art. 6, apartados 2 a 4) en el sentido de que la obligación de llevar a cabo una evaluación

ambiental de un proyecto en virtud de la [Directiva 2011/92, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente](#), incide en el alcance de sus propias obligaciones?

Tras un análisis exhaustivo de las previsiones a interpretar y de la jurisprudencia dictada previamente en la materia, el Tribunal de Justicia responde negativamente a la primera cuestión planteada y establece que el art. 4 (apartados 1 y 2) de la Directiva de aves y el art. 6 (apartados 2 a 4) de la Directiva de hábitats deben interpretarse en el sentido de que la obligación que imponen a los Estados de determinar en cada ZEPa objetivos y medidas de conservación, se refiere a todas las especies protegidas así como a su hábitat y no solo a las que motivaron la declaración como tales.

El Tribunal de Justicia no contesta a la segunda cuestión, pues lo considera innecesario habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión.

Por último, la Sentencia establece que la obligación de evaluar el impacto ambiental de determinados proyectos impuesta por la Directiva 2011/92 no incide en el alcance de las obligaciones que imponen los citados preceptos de las Directivas de aves y de hábitats.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) 24 Así, el artículo 4 de la Directiva sobre las aves establece un régimen de protección específico y reforzado tanto para las especies mencionadas en el anexo I de esta Directiva como para las especies migratorias no contempladas en dicho anexo cuya llegada sea regular, que está justificado por el hecho de que son, respectivamente, las especies más amenazadas y las que constituyen un patrimonio común de la Unión Europea. Por consiguiente, los Estados miembros están obligados a tomar las medidas necesarias para la conservación de dichas especies (véase, por analogía, la sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, apartado 46 y jurisprudencia citada).

32 En virtud de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves, sustituida por las obligaciones derivadas de los apartados 2 a 4 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar, dentro de las ZPE, la contaminación o el deterioro de los hábitats, así como las perturbaciones que afecten a «las aves», en la medida en que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos de dicho artículo 4.

33 Cabe señalar, como hace la Abogada General en el punto 36 de sus conclusiones, que, con respecto a los requisitos de protección, el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves no distingue en función de que la ZPE en cuestión haya sido designada para las especies de aves protegidas en virtud de dicha disposición o de que tales especies estén «presentes» en ella como otras especies dignas de protección, sin que dicha zona haya sido clasificada como ZPE para estas últimas.

35 En estas circunstancias, como se señala en el apartado 32 de la presente sentencia, en virtud del artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, las obligaciones que se derivan del artículo 6, apartados 2 a 4, de dicha Directiva sustituyen a las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves en lo que respecta a las zonas clasificadas con arreglo al artículo 4, apartado 1, de esta última Directiva o con análogo reconocimiento en virtud del artículo 4, apartado 2, de esta última Directiva.

36 El artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats establece la obligación general de los Estados miembros de tomar las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats y las alteraciones significativas de las especies «que hayan motivado la designación de [dichas] zonas», en la medida en que estas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de esta Directiva.

38 El artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en su contexto, teniendo en cuenta el artículo 4 de la Directiva sobre las aves, así como las disposiciones que preceden a esta disposición y las que la sucedieron.

39 A este respecto, se ha de señalar que el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats divide las medidas que deben adoptarse en tres categorías, a saber, medidas de conservación, medidas preventivas y medidas compensatorias, que se prevén en sus apartados 1, 2 y 4, respectivamente [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 147 y jurisprudencia citada].

45 En la [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania \(Protección de las zonas especiales de conservación\) \(C-116/22\)](#), EU:C:2023:687, apartado 105), relativa a la Directiva sobre los hábitats, pero cuya interpretación es extrapolable a la Directiva sobre las aves, el Tribunal de Justicia declaró que la obligación de determinar los objetivos de conservación existe para los lugares designados en virtud de la Directiva sobre los hábitats, aunque esta última no mencione explícitamente dicha obligación.

46 De ello se desprende que las obligaciones relativas a la gestión de las ZPE, previstas en el artículo 4 de la Directiva sobre las aves, interpretado a la luz del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, implican que los Estados miembros deben fijar objetivos de conservación para estas zonas. De conformidad con la jurisprudencia expuesta en el apartado 28 de la presente sentencia, el régimen jurídico de una ZPE debe incluir tales objetivos de conservación.

47 Pues bien, como ha señalado, en esencia, la Abogada General en el punto 44 de sus conclusiones, al definir los objetivos de conservación de un lugar, deben tenerse en cuenta las especies protegidas, es decir, tanto las especies mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves como las especies migratorias que no se recogen en dicho anexo y cuya llegada sea regular, ya que estas especies están protegidas por el régimen de protección específico y reforzado previsto en el artículo 4 de dicha Directiva.

49 Por consiguiente, procede observar que los objetivos de conservación de un lugar deben definirse teniendo en cuenta las «especies que han motivado la clasificación de un área como ZPE» y las demás especies de aves que deben protegerse en virtud del artículo 4 de la Directiva sobre las aves y que están presentes en cantidades significativas en la ZPE en cuestión, sin que dicho lugar haya sido designado como ZPE para estas últimas especies.

54 En este contexto, como ha señalado, en esencia, la Abogada General en el punto 52 de sus conclusiones, las especies y los hábitats para los que un lugar ha sido designado ZPE gozan naturalmente de un régimen prioritario en lo que respecta a las medidas de conservación especiales que deben adoptarse y aplicarse en dicho lugar. Ahora bien, no puede pasarse por alto la presencia de otras especies, como especies de aves raras, vulnerables o

incluso especies de aves que evolucionan naturalmente de manera aislada en el lugar en cuestión, respecto a las cuales la adopción de tales medidas de conservación puede resultar útil o necesaria para alcanzar los objetivos de conservación pertinentes.

57 Debe precisarse que el régimen jurídico de protección del que deben gozar las ZPE no implica que los objetivos de conservación deban especificarse para cada especie considerada por separado. Por otra parte, no puede considerarse en ningún caso que los objetivos de conservación deban recogerse en el mismo acto jurídico que el que se refiere a las especies y los hábitats protegidos de una ZPE determinada (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2010, Comisión/Austria, C-535/07, EU:C:2010:602, apartado 65 y jurisprudencia citada).

58 Por último, se ha de precisar que la delimitación de una ZPE, al igual que la identificación de las especies que motivaron la designación de la zona afectada como ZPE, debe revestir una indiscutible fuerza vinculante. En efecto, de no ser así, podría no alcanzarse plenamente el objetivo de protección que resulta del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, y del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2010, Comisión/Austria, C-535/07, EU:C:2010:602, apartado 64).

59 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves y el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats deben interpretarse en el sentido de que obligan a los Estados miembros a definir, para cada ZPE, considerada individualmente, objetivos y medidas de conservación relativos a todas las especies protegidas, así como a su hábitat. De este modo, corresponde a los Estados miembros definir las prioridades en función de la importancia de tales medidas para la consecución de los objetivos de conservación del conjunto de estas especies.

Tercera cuestión prejudicial

62 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves y el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats deben interpretarse en el sentido de que la obligación de llevar a cabo una evaluación medioambiental de un proyecto en virtud de la Directiva 2011/92 incide en el alcance de las obligaciones derivadas de estas disposiciones.

63 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente indica, que, en el marco de tal evaluación, se lleva a cabo un análisis del impacto del proyecto en cuestión sobre todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de la Directiva sobre las aves y sobre las especies migratorias cuya llegada a cada ZPE sea regular.

64 A este respecto, basta con señalar que la realización de tal análisis puede ser complementaria, pero, en cualquier caso, carece de relevancia a efectos de la interpretación de las obligaciones de conservación de las ZPE que se derivan de la Directiva sobre las aves, en relación con la Directiva sobre los hábitats.

65 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves y el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats deben interpretarse en el sentido

de que la obligación de realizar evaluaciones medioambientales de proyectos en virtud de la Directiva 2011/92 no incide en el alcance de las obligaciones derivadas de estas disposiciones.

Comentario de la Autora:

El Tribunal de Justicia deja claro, como no podía ser de otra forma, que, en las Zonas especiales de protección de aves, deben protegerse todas las especies de aves y sus hábitats, en los términos previstos en la Directivas interpretadas, y no solo las especies que justificaron la declaración de dichos espacios protegidos.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal de Justicia, de 12 de septiembre de 2024, asunto C-66/23](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de septiembre de 2024: la República de Malta ha incumplido la Directiva 2009/147, de conservación de las aves silvestres \(arts. 5; 8.1; y 9.1\) al permitir la captura de ejemplares vivos de siete especies de fringílicos silvestres con fines de investigación](#)

Autora: Inmaculada Revuelta, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia. Grupo de investigación Legambiental (GIUV2013-142)

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Primera, asunto C-23/23, ECLI:EU:C:2024:760

Palabras clave: Aves silvestres. Fringílicos silvestres. Captura. Prohibición. Régimen de excepciones. Investigación

Resumen:

La Comisión Europea, tras instruir el correspondiente procedimiento de infracción, interpuso recurso por incumplimiento contra la República de Malta, por entender vulneradas las obligaciones impuestas a los Estados por la [Directiva 2009/147, de conservación de las aves silvestres](#) (en adelante, Directiva de aves) en sus arts. 5 y 8.1, en conexión con el art. 9.1. En concreto, la Comisión cuestionaba el régimen de excepciones establecido en dicho Estado y que permite capturar con trampa, con fines de investigación, ejemplares vivos de siete especies de fringílicos silvestres, esto es, el pinzón vulgar (*Fringilla coelebs*), el pardillo común (*Carduelis cannabina*), el jilguero europeo (*Carduelis carduelis*), el verderón común (*Carduelis chloris*), el picogordo común (*Coccothraustes coccothraustes*), el serín verdicillo (*Serinus serinus*) y el jilguero lúgano (*Carduelis spinus*).

El recurso de la Comisión se basó en los siguientes motivos:

- 1º) Falta de motivación de la inexistencia de «otra solución satisfactoria», en el sentido del art. 9.1 de la Directiva 2009/147.
- 2º) Falta de demostración de la inexistencia de otra solución satisfactoria.
- 3º) El régimen de excepciones establecido no obedece a fines de investigación en el sentido del art. 9.1, letra b), de la Directiva.

El Tribunal de Justicia, tras rechazar la inadmisibilidad del recurso alegada por Malta, repasa, como punto de partida, las obligaciones que impone la Directiva 2009/147 (arts. 1 y 8.1), como la prohibición de matar aves o de capturarlas mediante cualquier método que pueda causar la desaparición local de una especie, como por ejemplo, las trampas-cepo así como el régimen de excepciones previsto frente a dichas prohibiciones.

La Sentencia, a continuación, recoge la jurisprudencia consolidada del TJUE en la materia, que exige garantizar la seguridad jurídica en la aplicación de esta dispensa así como una interpretación restrictiva de la misma, que impone la carga de la prueba del cumplimiento de los requisitos aplicables a la autoridad que la concede y la obligación de motivar la decisión.

Y, a la luz de dicha jurisprudencia, el TJUE considera debidamente probado el primer motivo del incumplimiento esgrimido por la Comisión, esto es, la falta de motivación de la inexistencia de “otra solución satisfactoria”, pues las autoridades maltesas no incluyeron ninguna motivación precisa y adecuada de la decisión adoptada. De ahí que el Tribunal estime directamente el recurso de la Comisión y no se pronuncie sobre el resto de motivos.

Destacamos los siguientes extractos:

61 Con carácter preliminar, debe recordarse que, como se desprende en particular del artículo 1 de la Directiva 2009/147, la conservación de las aves constituye su objetivo principal (véase, en este sentido, la [sentencia de 17 de marzo de 2021, One Voice y Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19](#), EU:C:2021:211, apartado 34). De este modo, en virtud del artículo 5, letras a) y e), de esta Directiva, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para establecer un régimen general de protección de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1, que incluirá, en particular, la prohibición de matarlas o capturarlas de forma intencionada, sea cual fuera el método empleado, y de retener aves de especies cuya caza y captura no estén permitidas.

64 A este respecto, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para que las autoridades competentes solo puedan hacer uso de las excepciones previstas en el artículo 9 de la Directiva 2009/147 de una manera acorde con el Derecho de la Unión, el marco legal y reglamentario nacional debe diseñarse de forma que la aplicación de las excepciones que se mencionan en dicho artículo se ajuste al principio de seguridad jurídica. Por tanto, la normativa nacional aplicable en esta materia debe enunciar de forma clara y precisa los criterios por los que se establecen excepciones y obligar a las autoridades competentes para su aplicación a tenerlos en cuenta ([sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta, C-557/15](#), EU:C:2018:477, apartado 47).

65 Es preciso destacar igualmente que, en relación con un régimen de excepciones como el previsto en el artículo 9 de la Directiva 2009/147, que debe ser interpretado en sentido estricto e imponer la carga de la prueba de que se cumplen los requisitos, respecto a cada excepción, a la autoridad que adopte la correspondiente decisión, los Estados miembros están obligados a garantizar que cualquier intervención que afecte a las especies protegidas se autorice únicamente sobre la base de decisiones precisa y adecuadamente motivadas, que se refieran a los motivos, requisitos y exigencias previstos en ese artículo 9 (sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, apartado 47). Asimismo, se desprende tanto de lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva 2009/147, que hace referencia al control estricto de la excepción prevista en este artículo y al carácter selectivo de las capturas, como del principio general de proporcionalidad que la excepción basada en el citado artículo que pretenda aplicar un Estado miembro debe ser proporcionada a las necesidades que la justifican [[sentencia de 23 de abril de 2020, Comisión/Finlandia \(Caza primaveral del pato de flojel macho\), C-217/19](#), EU:C:2020:291, apartados 66 y 67 y jurisprudencia citada].

66 En consecuencia, incumbe a la República de Malta demostrar, ateniéndose a los requisitos enunciados por la jurisprudencia citada en los apartados 64 y 65 de la presente sentencia, que se cumplen los requisitos para establecer una excepción en virtud del artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2009/147, en el que ese Estado miembro se basó.

68 Por el contrario, ha de apreciarse que las declaraciones de 2020, de 2021 y de 2022 que autorizan la captura mediante trampa de ejemplares de las siete especies de fringílicos en cuestión durante los «períodos de investigación» en los años 2020, 2021 y 2022 no son conformes con el artículo 9 de la Directiva 2009/147.

69 Efectivamente, estas declaraciones, aunque mencionan que no existe ninguna otra solución satisfactoria y contienen una referencia expresa a las recomendaciones del Comité Ornitológico, no incluyen ninguna motivación precisa y adecuada acerca de tal inexistencia. En particular, en dichas declaraciones ni siquiera se evocan otros medios científicos de investigación corrientes en el ámbito ornitológico, ya sea para confirmarlos o para descartarlos.

70 De lo anterior se deduce que el motivo basado en la falta de motivación, en el régimen de excepciones adoptado por la República de Malta, por lo que se refiere a la inexistencia de «otra solución satisfactoria», en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2009/147, está fundado en Derecho, por lo que ha de acogerse.

71 Habida cuenta de esta apreciación, no resulta necesario en el presente asunto examinar los motivos basados, respectivamente, en la falta de demostración de la inexistencia de otra solución satisfactoria y en el hecho de que el régimen de excepciones maltés no obedece a fines de investigación en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2009/147 (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de junio de 2018, Comisión/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, apartado 53).

72 En atención a las anteriores consideraciones, debe declararse que la República de Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en los artículos 5 y 8, apartado 1, de la Directiva 2009/147, en relación con el artículo 9, apartado 1, de esta Directiva, al haber adoptado un régimen de excepciones que permite la captura de ejemplares vivos de siete especies de fringílicos silvestres, esto es, el pinzón vulgar (*Fringilla coelebs*), el pardillo común (*Carduelis cannabina*), el jilguero europeo (*Carduelis carduelis*), el verderón común (*Carduelis chloris*), el picogordo común (*Coccothraustes coccothraustes*), el serín verdicillo (*Serinus serinus*) y el jilguero lúgano (*Carduelis spinus*).

Comentario de la Autora:

La Sentencia confirma la doctrina consolidada del Tribunal de Justicia sobre la interpretación restrictiva que debe hacerse del régimen de excepciones a la prohibición de matar o capturar intencionadamente aves de especies cuya caza y captura no están permitidas. La declaración del incumplimiento es comprensible pues, como alegó la Comisión Europea, las autoridades de Malta adujeron la inexistencia de alternativas al sistema escogido, esto es, la concesión de licencias a miles de aficionados para recoger los datos de control de las anillas y determinar la población de las siete especies, pero ni siquiera mencionaron las posibles alternativas, como, por ejemplo, la participación de científicos competentes.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de septiembre de 2024, asunto C-23/23](#)

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 556/2023, Ponente: Ángeles Huet de Sande\)](#)

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo (acreditada como Catedrática) de la Universitat Rovira i Virgili; Coordinadora del Grupo de Investigación “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad”, reconocido por la Generalitat de Catalunya como grupo de investigación consolidado (2021 SGR 00162); e Investigadora del *Centre d’Estudis de Dret Ambiental de Tarragona* (CEDAT) y del *Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició Energètica* (IU-RESCAT).

Fuente: STS 3779/2024 - ECLI:ES:TS:2024:3779

Palabras clave: Medio Marino. Espacio Marítimo. Plan de Ordenación de los Espacios Marítimos. Demarcaciones Marinas. Actividad Pesquera.

Resumen:

Esta Sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Plataforma en Defensa de la Pesca y de los Ecosistemas Marinos contra el [Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas](#), con el fin de que se declare dicha disposición íntegramente nula y, subsidiariamente, que se declare la nulidad del bloque IV, sobre ordenación del espacio marítimo, y de la cartografía relativa a la Demarcación Noratlántica incluida en el Anexo. Intervienen como parte demandada la Administración General del Estado y la Asociación Empresarial Eólica.

La entidad recurrente fundamenta el recurso en diferentes argumentos: vulneración de los principios rectores económicos recogidos en el artículo 130 CE; vulneración de los principios de legalidad y de jerarquía normativa, por entender que el artículo 4.2 de la [Ley 41/2010, de protección del medio marino](#) no ofrece un anclaje suficiente al Real Decreto impugnado y, en consecuencia, carece de cobertura legal para establecer criterios de ordenación del espacio marítimo que restringen el ejercicio de la actividad pesquera y, en particular, aquellos que dan prioridad sobre el espacio marítimo al establecimiento de aerogeneradores de energía eólica, imponiendo restricciones o limitaciones de pesca; desigualdad de trato normativo en la Demarcación Marina Noratlántica en relación con otras Demarcaciones Marítimas, habida cuenta de que, como resultado del proceso de consulta pública en otras demarcaciones se eliminaron algunos polígonos de eólica marina para minimizar la interacción con la pesca, ignorándose por qué no sucedió lo mismo en la Demarcación Marina Noratlántica; vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, considerando que, de modo arbitrario, se omite en los Planes de ordenación del espacio marítimo la ordenación del espacio marítimo para la pesca, actividad que se excluye de la zonificación y a la que, por tanto, no se le aplica ninguno de los dos tipos de zonas que en los planes se establecen (zonas de uso prioritario y zonas de alto potencial), no se aplica el principio de precaución en el proceso de elaboración de los planes, la declaración ambiental

estratégica no contiene ningún estudio de alternativas y se vulneran los principios de buena regulación; vulneración de la [Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo](#), al incumplirse los objetivos de ordenación del espacio marítimo; y desviación de poder, al apreciarse un claro sesgo en beneficio del sector de la energía eólica y en detrimento de la pesca, ya que al no zonificar la pesca se ha colocado al sector pesquero en un segundo plano.

La Abogacía del Estado, por su parte, descarta la vulneración de los principios de legalidad y de jerarquía normativa y pone de relieve que ni las estrategias marinas ni los planes crean por sí solos derechos u obligaciones para los particulares o entidades; señala que la aprobación de zonas de alto potencial para la eólica marina en los Planes de Ordenación de los Espacios Marítimos no prejuzga el resultado de los necesarios procesos de aprobación y tramitación ambiental que debe seguir después cada proyecto concreto de eólica marina y que en el diseño definitivo de las zonas de alto potencial de eólica marina se ha procurado reducir al máximo la afección al sector pesquero, aun reconociéndose que dicha afección existirá y no se podrá eliminar totalmente; defiende que la configuración de las zonas de uso prioritario y las zonas de alto potencial no supone en absoluto una priorización de unas actividades (las que cuentan con zonificación) frente a otras (aquellas para las que los planes no establecen dicha zonificación); descarta la vulneración del artículo 130 de la CE, así como la existencia de arbitrariedad o desviación de poder, y considera que la afirmación que subyace en la demanda sobre la priorización de la energía eólica sobre la pesca en los planes impugnados es puramente subjetiva y de oportunidad; entiende que no hay desigualdad en el trato normativo de la Demarcación Noratlántica; descarta que los planes ignoren los objetivos referidos a la pesca contemplados en la Directiva 2014/89; y considera que se respetan los principios de buena regulación. En una línea similar, la Asociación Empresarial Eólica destaca que los planes constituyen una garantía para todos, incluido el sector pesquero, que se añade a los procedimientos de autorización de los concretos proyectos y destaca también el elevado nivel de participación en su elaboración; descarta la vulneración del artículo 130 de la CE, ya que precisamente los planes le dan cumplimiento al incluir en la ordenación a todos los sectores que actúan en el medio marino y no exclusivamente la pesca; niega la vulneración del principio de jerarquía normativa y del principio de precaución; considera que la aprobación del Real Decreto no supone la incorporación de limitaciones ni otro tipo de restricciones que puedan afectar a la actividad pesquera ni al sector pesquero y que los cauces determinados para dirimir si las afecciones que generen dichos proyectos restringen o no la pesca es a través de los futuros procedimientos de evaluación ambiental de los mismos; y descarta la alegación de desigualdad en el tratamiento de la Demarcación Noratlántica, en relación con el resto de las demarcaciones.

El Tribunal desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Plataforma en Defensa de la Pesca y de los Ecosistemas Marinos contra el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones españolas e impone las costas a la parte actora, al no apreciarse serias dudas de hecho o de derecho que pudieran excluirlas, fijándolas en un máximo de 4.000 euros —más IVA—.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) La conexión o vinculación material entre ambas directivas -también destacada por el Consejo de Estado(dictamen n.º 167/2017)- resulta de los propios considerandos 2 y 3 de la

Directiva de 2014 en los que se pone de relieve que ambas se integran en la Política Marítima Integrada de la Unión Europea (PMI) cuyo pilar medioambiental lo constituye la Directiva de 2008. El objetivo de esa PMI es respaldar el desarrollo sostenible de los mares y desarrollar un procedimiento de adopción de decisiones coordinado, coherente y transparente en relación con las políticas sectoriales de la Unión que afectan a los océanos, alcanzando el buen estado ambiental al que se refiere la Directiva de 2008; añadiendo que, de acuerdo con esa PMI, la ordenación del espacio marítimo, a la que se refiere la Directiva de 2014, es el "instrumento estratégico transversal" de aquella PMI que permite aplicar aquel planteamiento coordinado, adoptando un enfoque ecosistémico que contribuirá a fomentar el desarrollo y crecimiento sostenible de las economías marinas y el aprovechamiento sostenible de sus recursos.

Así pues, esta Directiva de 2014 establece un marco para la ordenación del espacio marítimo como "instrumento estratégico transversal" de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea, de la que la Directiva de 2008 constituye su pilar ambiental, "con vistas a fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos" (art. 1.1 de la Directiva de 2014) (...)

(...) también hemos reflejado, la Ley 41/2010, habilita al Gobierno a aprobar directrices comunes a todas las estrategias marinas para garantizar la coherencia de sus objetivos en diversos aspectos, entre los que se encuentra, "la ordenación de las actividades que se llevan a cabo o pueden afectar al medio marino" (art. 4.2.f de la citada ley).

Pues bien, como directriz común a todas las estrategias marinas, al amparo del citado precepto, se dicta el [Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo](#), que es la norma que contiene la regulación de los planes de ordenación del espacio marítimo que obliga a elaborar la Directiva de 2014, de la que este Real Decreto 363/2017, es transposición. No siendo la planificación del medio marino materia constitucionalmente reservada a la ley, se ha llevado a cabo la transposición de esta directiva mediante real decreto.

De esta forma, partiendo de esta comprensión conjunta de ambas directivas de 2008 y 2014, el ordenamiento interno ha configurado este Real Decreto 363/2017, como un reglamento anclado en la Ley 41/2010 -que, a su vez, es transposición de la Directiva de 2008- y, a la vez, como transposición de la Directiva de 2014.

Las estrategias marinas son, en definitiva, un conjunto de actuaciones que configuran el andamiaje previo en el que se engarzan los planes de ordenación del espacio marítimo. De esta forma, queda integrada la perspectiva medioambiental -el buen estado ambiental del medio marino- en toda la ordenación del espacio marítimo ,impregnando así este objetivo último de las estrategias marinas el desarrollo sostenible de las actividades que en dicho espacio vayan a realizarse y su coexistencia, asimismo sostenible, en su ordenación por los planes.

Resulta relevante tratar de analizar la articulación entre las estrategias marinas y los planes de ordenación del espacio marino, puesto que nos encontramos ante instrumentos de planificación que se insertan en el entramado normativo de una manera novedosa, dando lugar a una arquitectura normativa que pudiéramos calificar de heterodoxa que escapa de las categorías tradicionales. La doctrina científica se ha preocupado también por analizar estos

problemas de articulación, poniendo de manifiesto que las estrategias marinas no son parte de los planes de ordenación del espacio marino, sino una pieza autónoma de ordenación, previa al plan y que lo vincula en cuanto a los objetivos ambientales. Su ámbito espacial es el mismo, pero su objeto y contenido difieren. Las estrategias marinas no son parte de los planes, sino un *præius* que los condiciona desde la óptica de la protección ambiental del medio marino (...)

Con estos planes se trata, en definitiva -como reza el preámbulo del Real Decreto 363/2017-, de "promover el desarrollo sostenible e identificar la utilización del espacio marítimo para diferentes usos del mar, así como gestionar los usos del espacio y los conflictos que puedan surgir en las zonas marinas", contribuyendo así "a la gestión eficaz de las actividades marítimas y al aprovechamiento sostenible de los recursos costeros y marinos, asegurando que se mantenga el buen estado ambiental del medio marino, y creando un marco que permita una toma de decisiones coherente, transparente, sostenible y basada en pruebas".

En suma, constituyen una herramienta para ordenar y facilitar el uso múltiple del espacio marítimo y potenciar su desarrollo sostenible, a la vez que se preservan los ecosistemas marinos y costeros" (FJ 4º).

“Los planes de ordenación del espacio marítimo, al igual que las estrategias marinas de las que forman parte, no crean por sí solos derechos u obligaciones para los particulares o entidades, pero tienen carácter vinculante para las administraciones públicas que, por tanto, deberán tener en cuenta sus previsiones en sus políticas sectoriales. Los planes ni modifican ni derogan la regulación sectorial correspondiente, ni tampoco la ambiental, pero la toma de decisiones sectoriales que afecten al medio marino estará condicionada por sus previsiones.

Se trata de una técnica de planificación que no se asemeja a la de ordenación del territorio. La zonificación que en ellos se lleva a cabo no vincula de manera inmediata a los particulares, de forma que prohíba directamente algunas actividades o usos distintos de aquéllos a los que el plan ha vinculado la zona. Se limita establecer unas zonas con unos usos prioritarios y otras con unos usos de alto potencial que, respetando las restricciones de usos preexistentes derivadas de la normativa sectorial y ambiental, no son *per se* excluyentes de otros usos, fijando en ellas unos criterios de articulación de los posibles solapamientos con otros usos distintos, bajo un principio general de coexistencia sostenible, criterios que deberán ser tomados en consideración al tomar las decisiones sectoriales. De esta forma, a la hora de autorizar un determinado uso o actividad, conforme a su regulación sectorial y ambiental, deberán tomarse en consideración las previsiones, criterios y directrices del plan y, en sentido inverso, la contemplación de un uso o actividad en una zona designada en el plan no exime del cumplimiento de los requisitos que deriven de su legislación sectorial y ambiental.

Se configuran así los planes, al menos en esta primera versión, como un marco genérico que ofrece a las administraciones públicas un conjunto de criterios y directrices que contribuyen a racionalizar y a proporcionar coherencia y una perspectiva integral en el proceso de toma de decisiones sectoriales relacionadas con el medio marino.

Uno de los instrumentos que permite articular esta integración de los criterios y directrices de los planes en las decisiones sectoriales es el informe de compatibilidad con la estrategia marina de la demarcación, de la que "forman parte" los planes (art. 1.4 del Real Decreto 150/2023), previsto en el art. 3.3 de la Ley 41/2010y en el [Real Decreto 79/2019](#)" (FJ 5º).

“(…) No siendo la planificación del medio marino materia constitucionalmente reservada a la ley, no cabe objetar, desde esta perspectiva, la transposición de esta Directiva de 2014 mediante un reglamento, el Real Decreto 363/2017 -que no ha sido objeto de impugnación-, que se encuentra anclado en la Ley 41/2010, que, a su vez, es transposición de la Directiva de 2008.

Y por último, pese a las afirmaciones en sentido contrario contenidas en la demanda, los planes impugnados no imponen, por sí solos, limitaciones al ejercicio de actividades por los particulares. Así lo dice expresamente el art. 1.3 del Real Decreto 150/2023” (FJ 6º).

“(…) los reproches que se contienen en la demanda en relación con la ordenación de la actividad pesquera y de la energía eólica marina, actividad, esta última, que se considera indebidamente favorecida en detrimento de la primera hasta el punto de incurrir los planes impugnados en las tachas de arbitrariedad y desviación de poder -llegando, incluso, a afirmarse que la actividad pesquera puede llegar a desaparecer por mor de esta regulación-, no pueden ser compartidos (...)

Ni la Directiva de 2014, ni la Ley 41/2010, ni el Real Decreto 363/2017, que transpone aquella directiva, contienen una obligación imperativa de zonificar todas y cada una de las diversas actividades y usos que pueden desarrollarse en el medio marino y que son susceptibles de ordenación.

Ya hemos explicado que la Directiva de 2014, deja libertad a los Estados miembros para definir y determinar el formato y el contenido de sus planes (art. 4.3 de la Directiva de 2014 y considerando 11), previendo el establecimiento de una "ordenación del espacio marítimo que dé lugar a planes" con objeto de promover la "coexistencia sostenible" de los diversos usos y "si procede, la adecuada distribución del espacio marítimo entre los usos pertinentes" (considerando 8). Asimismo, el art. 5, tras señalar que, a través de los planes de ordenación del espacio marítimo, los Estados procurarán contribuir al desarrollo sostenible, entre otros, de los sectores energéticos en el mar, del transporte marítimo y de los sectores de la pesca y de la acuicultura, y a la conservación, protección y mejora del medio ambiente, advierte que los Estados tienen potestad para "determinar el modo en que los diferentes objetivos se plasmen y ponderen en su plan o planes de ordenación marítima". Y el art. 8, al referirse al contenido de los planes, se refiere, asimismo, a "las actividades, usos e intereses" que "podrán incluirse" en ellos.

En esta misma línea -y como ya hemos explicado-, el Real Decreto 363/2017, que transpone dicha directiva, en su art. 10, realiza una enumeración no exhaustiva ni imperativa de las actividades y usos a ordenar o de las zonas a establecer.

Por tanto, las normas reguladoras de estos planes no imponen que todas y cada una de las actividades y usos que en ellos se ordenan deban ser zonificados. El planificador goza de un amplio margen de discrecionalidad a este respecto, siempre que se respeten los objetivos y la razón de ser última de la ordenación que, en palabras del preámbulo del Real Decreto 363/2017, no es sino "[contribuir] a la gestión eficaz de las actividades marítimas y al aprovechamiento sostenible de los recursos costeros y marinos, asegurando que se mantenga el buen estado ambiental del medio marino, y creando un marco que permita una toma de decisiones coherente, transparente, sostenible y basada en pruebas", en la que, con un enfoque ecosistémico, se promueva el desarrollo sostenible de los diversos sectores marítimos, entre los que se encuentran la pesca, la acuicultura, el turismo, el patrimonio

histórico, el transporte marítimo o los aprovechamientos e instalaciones energéticas, entre otros (art. 5 de dicho real decreto).

Como se desprende de los apartados de la Memoria y de los propios planes que hemos extractado, las decisiones adoptadas en relación con la actividad pesquera y la eólica marina parten de un complejo proceso de consulta y negociación entre los distintos sectores afectados, con intereses contrapuestos, y han sido tomadas razonadamente, teniendo a la vista las necesidades de todos y cada uno de los sectores afectados, sobre la base de una copiosa información técnica y científica, accesible al público, proporcionada, entre otros, por el Instituto Español de Oceanografía, el CEPYC-CEDEX y por las propias administraciones públicas territoriales y sectoriales concernidas, que no ha sido en ningún momento fundadamente rebatida por la actora con la correspondiente pericial técnica, limitándose a expresar su mera discrepancia subjetiva. No otra cosa cabe decir de sus consideraciones discrepantes sobre aspectos, tales como, la selección de la ubicación de las zonas de alto potencial eólico, las modificaciones llevadas a cabo en la ubicación y extensión de estas zonas en las diversas demarcaciones tras los trámites de consulta, de la alegada vulneración del principio de precaución, de las imprecisas alegaciones sobre cargas para el sector pesquero derivadas de la ordenación, o de las afirmaciones que sostienen la vulneración del principio de proporcionalidad por entender que la planificación aprobada no garantiza la sostenibilidad de la pesca en el mar; consideraciones todas ellas carentes de más apoyo técnico que el de la propia valoración subjetiva de la recurrente (...)

La planificación impugnada ha tenido, por tanto, en cuenta, como se explica en el preámbulo de la disposición recurrida, la interrelación existente entre el necesario despliegue de la energía eólica marina que deriva, entre otra normativa europea, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, en particular, de la reforma C7.R4, atinente al marco para la innovación y desarrollo tecnológico de las energías renovables, y de las medidas identificadas en la Hoja de Ruta de la energía eólica marina, intentando conciliar este necesario despliegue con la diversidad de objetivos que derivan del PNIEC y del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (ODS14, vida submarina; ODS2, hambre cero; ODS6, agua limpia y saneamiento; ODS7 energía asequible y no contaminante; ODS9, industria, innovación e infraestructura; y ODS13, acción por el clima), objetivos entre los que, sin duda, también se encuentra incluido el sector pesquero, procurando la coexistencia sostenible de todas estas actividades y objetivos, introduciendo racionalidad y coherencia en su articulación respectiva.

En esta armonización, ciertamente compleja, de todos estos objetivos a tener en cuenta en la ordenación, no puede sostenerse que el planificador, en el ejercicio de su discrecionalidad, al seleccionar unas zonas en las que ubicar preferentemente las instalaciones de energía eólica marina -y evitar así su dispersión desordenada por todo el medio marino de soberanía española-, haya olvidado la presencia de la actividad pesquera ni su interacción con la eólica. Los planes recurridos, como en ellos se refleja, han tomado en consideración en sus decisiones de ordenación una copiosa información atinente a la actividad pesquera, y obligan además -y lo hacen de forma recurrente- a tener en cuenta en todo momento la actividad pesquera desarrollada en las zonas seleccionadas para la energía eólica, interacción o solape que deberá resolverse al tiempo de la autorización de los correspondientes proyectos, conforme a su legislación sectorial y ambiental, en la que deberán necesariamente tomarse en consideración los criterios horizontales que ya antes detallamos, mencionados en el bloque IV, apartado 2.1 (...)

Ciertamente, la articulación entre todas las actividades heterogéneas susceptibles de desarrollarse en el medio marino y, entre ellas, la particular ordenación de las actividades pesquera y eólica marina, pudo haberse realizado por el planificador de otra forma, y cabe, asimismo, discrepar de la decisión de ordenación adoptada, pero eso no la convierte en arbitraria, irracional, incoherente o incurso en desviación de poder, máxime cuando estas alegaciones no se han fundado en ningún soporte técnico del que pueda desprenderse el apartamiento arbitrario de la realidad o la manifiesta desviación de los fines de la ordenación que tales reproches conllevan” (FJ 7º)

Comentario de la autora:

En esta Sentencia, el Tribunal Supremo avala el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas, al no apreciar vulneración de los principios de legalidad y de jerarquía normativa, ni del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; considerar que no se ha producido la vulneración de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo; y descartar la desviación de poder.

Se pone fin, así, con esta Sentencia, a un conflicto planteado, a raíz de la aprobación de esta norma, con el sector pesquero, que ofrecía una gran resistencia en relación con la energía eólica marina, por considerar que el Real Decreto impugnado priorizaba la implantación de esta forma de energía en detrimento del sector pesquero y que los planes se habían elaborado ignorando la existencia de zonas de pesca preexistentes y sin considerar el impacto socioeconómico y ambiental que conlleva la instalación de aerogeneradores flotantes en las zonas de pesca y los ecosistemas marinos. De hecho, el recurso del que conoce el Tribunal Supremo lo plantea la Plataforma en Defensa de la Pesca y de los Ecosistemas Marinos. Sin embargo, el Tribunal Supremo desestima los argumentos por ella defendidos y concluye que “no puede sostenerse que el planificador, en el ejercicio de su discrecionalidad, al seleccionar unas zonas en las que ubicar preferentemente las instalaciones de energía eólica marina —y evitar así su dispersión desordenada por todo el medio marino de soberanía española—, haya olvidado la presencia de la actividad pesquera ni su interacción con la eólica” (FJ 7º). Es más, los planes de ordenación del espacio marítimo recurridos “han tomado en consideración en sus decisiones de ordenación una copiosa información atinente a la actividad pesquera, y obligan además —y lo hacen de forma recurrente— a tener en cuenta en todo momento la actividad pesquera desarrollada en las zonas seleccionadas para la energía eólica, interacción o solape que deberá resolverse al tiempo de la autorización de los correspondientes proyectos, conforme a su legislación sectorial y ambiental” (FJ 7º).

Enlace web: [Sentencia STS 3779/2024 del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2024](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, número de recurso: 2472/2023, Ponente: Ángeles Huet de Sande\)](#)

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo (acreditada como Catedrática) de la Universitat Rovira i Virgili; Coordinadora del Grupo de Investigación “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad”, reconocido por la Generalitat de Catalunya como grupo de investigación consolidado (2021 SGR 00162); e Investigadora del *Centre d’Estudis de Dret Ambiental de Tarragona* (CEDAT) y del *Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició Energètica* (IU-RESCAT)

Fuente: STS 3985/2024 - ECLI:ES:TS:2024:3985

Palabras clave: Urbanismo. Medio Ambiente. Planeamiento Urbanístico. Evaluación Ambiental Estratégica. Principio de No Regresión.

Resumen:

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Torremolinos contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga) núm. 5209/2022, de 24 de noviembre de 2022. Esta Sentencia estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Compensación del sector R.2.6 del Plan General de Ordenación Urbana de Torremolinos contra el Acuerdo de 28 de noviembre de 2017, de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre la aprobación parcial del citado Plan, ampliado al Acuerdo de dicha Comisión de levantamiento de suspensión del Documento de Revisión y Adaptación de 21 de junio de 2019, así como a las Resoluciones de registro y publicación del citado instrumento de planeamiento por parte de la Delegación Territorial. La razón sustancial que llevó a declarar la nulidad del plan impugnado fue la insuficiencia de la evaluación ambiental estratégica llevada a cabo, que había determinado la declaración de nulidad de ese mismo instrumento de planeamiento en anteriores pronunciamientos.

La Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, mediante Auto de 29 de septiembre de 2023, acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Ayuntamiento de Torremolinos contra la citada Sentencia de 24 de noviembre de 2022; y declaró que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en reafirmar, complementar, matizar o, en su caso, corregir o rectificar su jurisprudencia acerca del contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica en relación con los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planeamiento, así como los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de tal naturaleza en aquellos supuestos en que la estricta aplicación de la doctrina consolidada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo pudiera conducir a consecuencias de menor protección para el medio ambiente, al recobrar vigencia la figura del planeamiento anterior. A estos efectos, se identifican como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: artículos 191 y 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión

Europea; y artículo 18.1 de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#), en relación con los artículos 3.1, 4.1 y 8 de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Por lo tanto, las cuestiones fundamentales a dilucidar en el marco de este recurso son las relativas al alcance de la evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos y a los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento urbanístico.

Al respecto, el Ayuntamiento de Torremolinos sostiene, en primer lugar, que consta el trámite de evaluación ambiental requerido por la Directiva 2001/42/CE que, si bien se practicó con posterioridad a la aprobación inicial, tuvo lugar antes de la aprobación definitiva. En segundo lugar, que consta la cumplimentación del trámite de información pública y que su contenido se ajusta tanto a lo requerido por la normativa europea como la interna. Y, en tercer lugar, que el vicio señalado que, en principio, determinaba la declaración de nulidad del PGOU de Torremolinos, no la ha provocado, al quedar convalidada “por cuanto los efectos inherentes a tal declaración suponen una mayor desprotección del interés público en principio tutelado, cual es la protección del medio ambiente” (Antecedente de hecho 4º). En opinión del Ayuntamiento, de mantenerse la nulidad de pleno derecho del PGOU de Torremolinos de 2020, se produciría la reviviscencia del PGOU de 1996, siendo éste entonces plenamente aplicable a todos los efectos, a pesar de no tener encaje en la normativa europea. Así, se daría la paradoja de que el Tribunal Supremo, con su declaración de nulidad, llevaría a la aplicación de una norma reglamentaria (la revivida) no permitida por el artículo 6 de la LOPJ, con arreglo al cual los Jueces y Tribunales “no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa”. Por ello, solicita el dictado de una sentencia que: 1º casando y anulando la Sentencia recurrida, desestime el recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto, por ser plenamente ajustada a derecho la actuación administrativa objeto de recurso; 2º subsidiariamente, casando y anulando la Sentencia recurrida, desestime el recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto, por ser plenamente ajustada a derecho la actuación administrativa al considerar que, constando el trámite requerido por la Directiva 2001/42/CE, aún con posterioridad a la aprobación inicial pero antes de la definitiva y visto que su contenido se ajusta tanto a lo requerido por la normativa europea como la interna, tal vicio formal no puede dar lugar a la nulidad de pleno derecho; y 3º subsidiariamente, casando y anulando la sentencia recurrida, desestime el recurso contencioso-administrativo en su día interpuesto, al considerar que constando el trámite requerido por la Directiva 2001/42/CE, aún con posterioridad a la aprobación inicial pero antes de la definitiva; constando que se cumplimentó el trámite de información pública y constando que su contenido se ajusta tanto a lo requerido por la normativa europea como la interna, tal vicio que en principio determinaba la declaración de nulidad de la norma, queda convalidada por cuanto los efectos inherentes a tal declaración suponen una mayor desprotección del interés público en principio tutelado, cual es la protección del medio ambiente.

Por su parte, la Junta de Andalucía, comparecida en condición de recurrida, no formuló oposición al recurso de casación.

El Tribunal Supremo, reiterando la doctrina jurisprudencial establecida en la Sentencia núm. 62/2024, de 17 de enero, declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Torremolinos contra la Sentencia núm. 5209/2022, de 24 de noviembre,

de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, dictada en el procedimiento contencioso-administrativo ordinario núm. 137/2018.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) I.- Sobre el alcance de la evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos.

A.- En cuanto a la primera, esto es, si debemos reafirmar, completar o matizar nuestra jurisprudencia acerca del sentido y alcance de la evaluación ambiental estratégica en relación con los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planeamiento, no cabe sino mantener nuestro criterio que ya quedó reflejado en nuestra sentencia de 30 de octubre de 2018, rec. 3029/2017, posteriormente reiterado en la sentencia de 22 de julio de 2021, rec. 3920/2020, citada por la sala de instancia, cuyo razonamiento sustancial debemos mantener (…)

B.- Pues bien, tal y como hemos razonado en nuestra sentencia de 22 de julio de 2021, si los principios que inspiran la EAE son los de cautela y acción preventiva que caracterizan la política de la Unión Europea en el ámbito del medio ambiente (*art. 191 TFUE*) y su "finalidad institucional justificadora" es la de "anticiparla protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medioambiente", integrándose en los planes de forma instrumental en un proceso continuo "desde la fase misma de borrador", y si "la evaluación medioambiental ha de realizarse lo antes posible", es a esta fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, y no a cualquier otro momento de la tramitación del plan, a la que debe referirse su iniciación.

Tanto el examen de las Directivas que la Ley 21/2013 transpone (Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y [Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente](#), esta última no directamente aplicable a nuestro caso, pero reflejo de la misma idea) como el texto de la propia ley y su exposición de motivos, refuerzan esta conclusión, pues ponen de relieve su configuración como instrumento estratégico de prevención que permite integrar el factor medioambiental en el proceso de toma de decisiones del planificador desde su inicio mismo y antes de su adopción para obtener soluciones más sostenibles. Lógicamente, no es misión ni de las Directivas ni del carácter básico de la Ley 21/2013, precisar el momento procedimental exacto en el que deba producirse la iniciación del procedimiento ambiental de la EAE, instrumental del procedimiento sustantivo de planeamiento en el que se imbrica, pero su ubicación en la fase preliminar de borrador del plan resulta inequívoca (…)

(…) el art. 18 exige que a la solicitud de inicio de la EAE se acompañe el borrador del plan y un documento inicial estratégico que contenga, al menos, los objetivos de la planificación, el contenido del plan propuesto "y de sus alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables", el desarrollo previsible del plan, su potencial impacto ambiental y en el cambio climático, y su incidencia previsible en los planes sectoriales y territoriales concurrentes. De esta forma, la ley impone el análisis de alternativas desde la perspectiva medioambiental ya en la fase preliminar de borrador, reforzando así la función preventiva de la EAE que deriva del principio de cautela que la sustenta. Es quizás en la valoración ambiental de las posibles

alternativas, ya desde una fase preliminar, donde reside el mayor valor del procedimiento de evaluación ambiental de los planes que inciden en el medio natural.

La conclusión de cuanto llevamos expuesto no puede ser otra que la de ubicar la iniciación de la EAE en la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, en los términos indicados en el art. 18 de la Ley 21/2013, sin que pueda deferirse tal iniciación a un momento posterior de la tramitación del plan, debiendo la perspectiva ambiental integrarse desde su inicio, desde esa fase preliminar, en las sucesivas fases de tramitación del plan.

II.- Sobre los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de planeamiento urbanístico (...)

Se trae de nuevo a la Sala, ahora desde otra perspectiva en la que es fácil atisbar el principio de no regresión, la cuestión del alcance de la declaración de nulidad de los planes de urbanismo. En nuestra sentencia de 27 de mayo de 2020, rec. 6731/2018, aludimos -y a ella nos remitimos- a la intensa polémica doctrinal existente en relación con las consecuencias de los defectos formales en la tramitación de los planes de urbanismo. En esta sentencia reiteramos su naturaleza normativa, así como la constante jurisprudencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo que, desde hace décadas (al menos ya desde la sentencia de 8 de mayo de 1968), ha declarado de manera constante que el grado de ineficacia de los reglamentos no es el de la anulabilidad, sino el de la nulidad absoluta o de pleno derecho, ahora plasmado en el art. 47.2 de la Ley 39/2015, con el efecto *ex tunc* que le es propio que impide *ab origine* la pervivencia del plan -sin perjuicio del límite que a tan radicales efectos impone el art. 73 LJCA -, así como la posibilidad de convalidación.

Existen, no obstante, algunos pronunciamientos de la Sala en los que se ha modulado dicha consecuencia en la órbita del planeamiento urbanístico. Así, la escasa entidad del vicio formal ha permitido eludir, en las circunstancias del caso, el pronunciamiento de nulidad absoluta del plan (v.gr. sentencia de 23 de mayo de 2017, rec. 853/2016, en relación con la ausencia del informe del secretario del Ayuntamiento). Nuestra sentencia de 22 de abril de 1992, rec. 1622/1988, sostuvo, con matices, que "cabe una aplicación analógica del art. 52 LPA [hoy art. 51 LPAC] para la conservación de los actos anteriores" a la aprobación definitiva de cierto plan urbanístico. Y en nuestra sentencia de 27 de mayo de 2020, antes citada, reconocimos la posibilidad de la nulidad parcial en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del plan o concretas determinaciones del mismo, sin afectar al resto de la ordenación contenida en el plan. A sus matizadas consideraciones nos remitimos.

Ocurre, sin embargo, que ninguna de estas posibilidades resulta aquí de aplicación ya que no nos encontramos ni ante un vicio meramente formal ni, desde luego, de escasa entidad ni, tampoco, ante un vicio que solo alcance a algunas determinaciones del plan individualizables y separables del resto. En el caso de autos, el vicio del que adolece el plan enjuiciado es de una entidad, no sólo formal, sino material que afecta al plan en su integridad (...)

Afirmar que un plan urbanístico que se anula por razones medioambientales y, en concreto, como aquí ha ocurrido, por deficiencias sustanciales en su tramitación ambiental, conlleva un mayor nivel de protección del medio ambiente que el proporcionado por el plan que recupera vigencia debido a dicha anulación, requiere de un análisis material comparativo de la respectiva ordenación del suelo que en ambos se contempla desde la perspectiva ambiental, análisis material, ciertamente complejo, que aquí no se ha producido.

Pese a que resulte evidente que la evolución normativa experimentada en las últimas décadas en materia de protección ambiental ha ido imponiendo requisitos y exigencias cada vez más estrictas a los nuevos planes, no puede afirmarse de manera apodíctica que el nuevo planeamiento *per se* y por mor de su mayor novedad resulte más tuitivo con el medio ambiente que el planeamiento al que sustituyó y que ahora recobraría vigencia (...)

La lesión del principio de no regresión por tal motivo no puede, pues, sostenerse sin el correspondiente análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de ambas ordenaciones, análisis que, en nuestro caso, ha quedado extramuros del planteamiento seguido por las partes en la instancia, así como del que ha realizado el recurrente en casación.

La conclusión, por tanto, en respuesta a la segunda cuestión que nos plantea el auto de admisión, no puede ser otra que descartar que pueda entenderse no respetado el principio de no regresión por la sola circunstancia de la reviviscencia de un plan anterior como consecuencia de la declaración de nulidad de un plan de urbanismo por razones medioambientales, sin haberse realizado un análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de las respectivas previsiones de ambos instrumentos de ordenación” (FJ 2º)

Comentario de la autora:

La Sentencia seleccionada en esta ocasión es interesante porque consolida la jurisprudencia ya sentada en otras anteriores (*vid.*, por ejemplo, [la de 17 de enero de 2024, comentada en Actualidad Jurídica Ambiental por Manuela Mora Ruiz](#)) Por una parte, refuerza la finalidad institucional justificadora de la evaluación ambiental estratégica, recogida en la Ley 21/2013 (anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente), de forma que su iniciación debe ubicarse en la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento urbanístico, sin que pueda deferirse tal iniciación a un momento posterior de la tramitación del plan. En efecto, el Tribunal Supremo es tajante al señalar que la perspectiva ambiental debe integrarse desde su inicio, desde esa fase preliminar, en las sucesivas fases de tramitación del plan, fortaleciendo así esta técnica de protección ambiental en el ámbito de la tramitación del planeamiento urbanístico (FJ 2º).

Por otra, se apoya en el principio de no regresión para valorar el alcance de la nulidad del plan general de ordenación urbana examinado. Si bien no descarta que, desde un punto de vista teórico o dialéctico, este principio pueda verse afectado y ser tenido en cuenta al tiempo de declararse la nulidad de un plan urbanístico, dando lugar a una limitación o matización del alcance de esta declaración de nulidad, en el caso examinado no lo tiene en cuenta, ya que se anuda su lesión exclusivamente a la mera reviviscencia del planeamiento anterior como consecuencia de los efectos *ex tunc* propios de la nulidad de pleno derecho. El Ayuntamiento recurrente entendía que el plan urbanístico anulado por deficiencias en su tramitación ambiental conllevaba un mayor nivel de protección del medio ambiente que el proporcionado por el plan que recuperaba su vigencia debido a dicha anulación. Sin embargo, el Tribunal Supremo descarta que “pueda entenderse no respetado el principio de no regresión por la sola circunstancia de la reviviscencia de un plan anterior como consecuencia de la declaración de nulidad de un plan de urbanismo por razones medioambientales, sin haberse realizado un análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de las respectivas previsiones de ambos instrumentos de ordenación” (FJ 2º).

La Sentencia tiene el interés adicional, aunque desde otra perspectiva, de plantear la posibilidad de una cierta modulación de los efectos de la declaración de nulidad de pleno derecho en la órbita del planeamiento urbanístico. Sin embargo, en el caso analizado, niega dicha posibilidad ya que el vicio del que adolece el plan enjuiciado es de una entidad no sólo formal, sino material, que afecta al plan en su integridad.

Enlace web: [Sentencia STS 3985/2024 del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2024](#)

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 08 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 20 de marzo de 2024 \(Sala de lo Contencioso, Sección 3, Ponente: Pedro Luis Roás Martín\)](#)

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

Fuente: ROJ: STSJ AND 7190/2024 - ECLI:ES:TSJAND:2024:7190

Palabras clave: Dominio público hidráulico. Agua subterránea. Confederación Hidrográfica. Sanciones.

Resumen:

La sentencia que traemos a colación resuelve la impugnación de la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que impuso una multa y medidas compensatorias por la extracción de agua subterránea sin la correspondiente autorización a un particular y a la Consejería de Medio Ambiente a una sanción por la extracción de aguas sin título legal. Asimismo, a meritada Consejería se le impuso la obligación de inutilizar los pozos, y al particular, el cese de inmediato en la derivación hasta la obtención de los títulos habilitantes precisos.

El recurrente argumenta que los hechos sancionados ya fueron objeto de proceso penal, del cual fue absuelto. Alegó la existencia de prejudicialidad penal, al haberse declarado en sede penal la falta de dolo en la conducta. La Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, sin embargo, se opone, argumentando que los hechos sancionados en el expediente administrativo son diferentes a los del proceso penal, por estar relacionados con diferentes períodos de extracción.

El Tribunal suspendió el procedimiento contencioso-administrativo hasta la resolución del proceso penal, que exoneró a los acusados de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente por extracción ilegal de aguas. La sentencia penal concluyó que los agricultores actuaron bajo la creencia de estar amparados por convenios suscritos con la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Almonte, y, por ende, convencidos en la legalidad en sus actividades.

La Sala considera que, a pesar de no darse en el caso se autos identidad de sujetos entre el procedimiento penal y el sancionador (ya que el recurrente no fue parte en el proceso penal), los hechos probados en aquel son vinculantes para la Administración (art. 77.4 de la Ley 39/2015), e influyen directamente sobre la valoración de los hechos en el procedimiento sancionador.

Consecuentemente, anula la resolución sancionadora y estima el recurso del recurrente, sin imposición de costas dada la complejidad del asunto.

Destacamos los siguientes extractos:

"(...) Por tanto, sí se sigue procedimiento penal por los mismos hechos que se dicen acreditados al imponer la sanción administrativa, se impone, conforme a la exigencia derivada del principio de prejudicialidad penal, la suspensión del presente procedimiento contencioso administrativo, en aplicación de los arts. 4.1 de la LRJCA y 10.2 de la LOPJ , hasta tanto se resuelva la cuestión penal previa."

El recurrente comunicó la terminación del proceso penal, alegando que la sentencia de 24 de diciembre de 2021 del Juzgado Penal núm. 1 de Huelva absolvió a los miembros de la Asociación de Agricultores de DIRECCION000 , de la que forma parte, "de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente por la extracción ilegal de aguas subterráneas, causando riesgo de perjuicio grave al equilibrio de los sistemas naturales del espacio natural de Doñana y, subsidiariamente, por un presunto delito de usurpación-distracción de aguas de los que fueron acusados por el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado en representación de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir"; que la Conferencia se aquietó a los pronunciamientos de la sentencia "admitiendo los hechos probados anteriormente expuestos y la enérgica censura de su actuación por parte del órgano jurisdiccional penal", pero el Ministerio Fiscal interpuso recurso de apelación, y la sentencia de 20 de febrero de 2023 de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Huelva (rollo de apelación núm.57/2022) lo ha desestimado, aceptando y dando por reproducidos íntegramente todos los hechos declarados probados en la sentencia de primera instancia (...)."

"(...) Pero aunque no puede invocarse el principio non bis in idem, pues no se da la identidad de sujeto, y, además, la sentencia penal fue absolutoria, y, como expresa la STS de 15 de marzo de 2017 (recurso 4213/2014), "no cabe sostener, como consecuencia del principio de que se trata, la prohibición genérica de un pronunciamiento administrativo sancionador, porque lo que excluye es la doble sanción y no el doble pronunciamiento"; sin embargo, esta misma STS recuerda que aunque la sentencia penal absolutoria no bloquea las posteriores actuaciones administrativas sancionadoras, "sus declaraciones sobre los hechos probados inciden necesariamente sobre la resolución administrativa (criterio que incorpora el artículo 137.2 de la Ley 30/1992 , al establecer que "los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien)", hoy artículo 77.4 de la Ley 39/2015 ; esto es -prosigue la STS con cita de la STC 77/1983, de 3 de octubre -, "conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y la calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, "pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado" (en el mismo sentido STC 25/1984, de 21 de mayo)."

"(...) En este marco es lógico y de sentido común concluir que los acusados, amparados por los convenios y por la actuación de las Administraciones competentes, no fueran conscientes de que sus comportamientos fueren ilegales y menos aún que los mismos pudieran llegar a ser constitutivos de una infracción penal de tal magnitud".

"(...) Mientras que la presunción de inocencia está enfocada a la carga de la prueba, el principio in dubio pro reo se refiere más bien a la valoración de la prueba. El Tribunal Constitucional ya esclareció la diferencia entre la presunción de inocencia y el principio in dubio pro reo, en su sentencia 44/1989, de 20 de febrero : "Nuestra doctrina y jurisprudencia penal han venido sosteniendo que, aunque ambos puedan considerarse como manifestaciones de un genérico favor rei, existe una diferencia sustancial entre el derecho a la presunción de inocencia, que desvuelve su eficacia cuando existe una falta absoluta de pruebas o cuando las practicadas no reúnen las garantías procesales y el principio jurisprudencial in dubio pro reo que pertenece al momento de la valoración o apreciación probatoria, y que ha de jugar cuando, concurrente aquella actividad probatoria indispensable, exista una duda racional sobre la real concurrencia de los elementos objetivos y subjetivos que integran los tipos penales de que se trate, como en el caso que nos ocupa".

Comentario de la Autora:

La sentencia analiza el principio de prejudicialidad penal en relación con sanciones administrativas impuestas por la extracción de aguas subterráneas sin autorización. El Tribunal reafirma que las declaraciones de hechos en sede penal vinculan a la Administración, destacando la falta de conciencia de ilegalidad por parte del recurrente, lo que refuerza el principio de seguridad jurídica y evita duplicidades punitivas injustificadas.

El pronunciamiento pone en evidencia las tensiones entre los distintos regímenes sancionadores y la gestión del uso de recursos hídricos en entornos ecológicamente sensibles, como Doñana. El fallo es jurídicamente acertado, en tanto respeta los principios de prejudicialidad penal y de buena fe del recurrente. En cualquier caso, de la lectura de la sentencia se deduce la necesidad de una mejor coordinación administrativa en cuanto a la eventual autorización de actividades con incidencia ambiental en áreas de relevancia ecológica.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 7190/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 20 de marzo de 2024.](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 20 de marzo de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: José Manuel Izquierdo Salvatierra\)](#)

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

Fuente: ROJ: STSJ AND 7529/2024 - ECLI: ES:TSJAND:2024:7529

Palabras clave: Calidad del agua. Aguas subterráneas. Ganadería. Autorizaciones y licencias. Evaluación de impacto ambiental (EIA). Confederación Hidrográfica. Planeamiento urbanístico. Principio de precaución.

Resumen:

El pronunciamiento que hoy analizamos resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Federación Provincial de Ecologistas en Acción contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Almería. La sentencia de instancia versa sobre la desestimación presunta por silencio administrativo de la solicitud de licencia de obra y la calificación ambiental para la construcción de una nave ganadera y una explotación porcina de cebo por parte de una mercantil.

Los motivos de apelación se centran en la suspensión de las licencias debido a modificaciones del PGOU de Huércal Overa, la falta de respuesta motivada por parte de la Administración a las alegaciones presentadas durante la exposición pública y la carencia de una adecuada valoración de los efectos medioambientales de la explotación, particularmente sobre el acuífero local y los recursos hídricos.

En primer lugar, la Sala recuerda que el recurso procesal de apelación no permite introducir cuestiones nuevas que no fueron planteadas en primera instancia. Su objetivo es revisar la sentencia impugnada, señalando errores en la aplicación de la ley o en la valoración de la prueba, pero no se pueden introducir argumentos nuevos que no fueron presentados en la fase inicial. De ahí que el Tribunal no se pronuncie sobre algunos de los motivos de interés ambiental planteados por la apelante.

A los anteriores efectos, la Sala examina si se vulneraron el artículo 27 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y los artículos 21 a 24 de la Ley 39/2015 (Ley de Procedimiento Administrativo Común).

El Tribunal se remite a la sentencia de instancia y a la jurisprudencia que cita la misma. De este modo, concluye que, si bien las administraciones competentes pueden suspender temporalmente la concesión de aprobaciones y licencias urbanísticas por un plazo de hasta un año en casos donde se esté elaborando o modificando instrumentos de planeamiento, dicha suspensión no puede aplicarse retroactivamente a solicitudes anteriores a la adopción del acuerdo de suspensión, como es el presente caso.

Otra de las cuestiones que analiza el pronunciamiento es la obligación de la Administración de resolver expresamente en un plazo determinado, en relación con el silencio administrativo aplicable a las solicitudes para el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.

En el supuesto que traemos a colación, se aplicó artículo 24.1 de la Ley 39/2015, que establece que el silencio administrativo tiene efecto desestimatorio para las merитadas solicitudes. No obstante, la sentencia de autos, en línea con la instancia, considera que la desestimación tácita no es conforme a derecho en tanto no existe ningún motivo impeditivo de una resolución expresa estimatoria. Lo anterior, porque la recurrente había cumplido con todos los requerimientos.

Por todo lo anterior, el Tribunal desestima el recurso de la Federación Provincial de Ecologistas en Acción.

Destacamos los siguientes extractos:

"(...) Aunque la calificación ambiental se integra en el procedimiento de otorgamiento de la licencia de obras, ambos actos son autónomos con sustantividad propia, y así las cosas una vez solicitada la calificación ambiental, tendrá que haber un pronunciamiento previo respecto de ella, para ver si procede o no el otorgamiento de la licencia de obra.

Desde luego si la resolución a la calificación ambiental es desfavorable en ningún caso cabrá el otorgamiento de la licencia de obra."

"(...) Por afectación o posible daño ambiental, el silencio sería negativo ex. Art. 24.1 de la LPACP, insistimos el recurrente-apelado cumplió con todos los requerimientos administrativos que se le formularon, y además había informes favorables a su concesión tanto por parte del Ayuntamiento de Níjar como de la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía, no existiendo pues motivo que impidiese el dictado de una resolución expresa en sentido estimatorio de la petición. "

Comentario de la autora:

Personalmente, si bien el pronunciamiento de autos aplica adecuadamente la doctrina en materia de silencio administrativo de un punto de vista estrictamente procesal, subestima la importancia del principio de precaución y la evaluación exhaustiva de los impactos ambientales.

La decisión de no considerar el silencio administrativo desestimatorio como vinculante, debido al cumplimiento formal de los requisitos por parte del solicitante, es cuestionable cuando hay indicios de posibles impactos negativos significativos sobre el medio ambiente. La falta de una valoración rigurosa de los recursos hídricos y la omisión del informe preceptivo de la Confederación Hidrográfica son aspectos cruciales que, si bien han pretendido ser traídos a colación en fase de apelación, por lo que la Sala no entra a valorarlos, sí debieron ser correctamente evaluados en el procedimiento administrativo para la eventual concesión o denegación de las licencias.

En el caso que analizamos, el Tribunal considera que el cumplimiento de ciertos trámites formales (como la respuesta a requerimientos o la presentación de documentación) ampara la concesión de las licencias. Sin embargo, este enfoque entra en conflicto con el principio

de precaución y la obligación de contar con todas las garantías ambientales antes de permitir la actividad.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 7529/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 20 de marzo de 2024.](#)

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 2 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Javier Oraa González\)](#)

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 3155/2024 - ECLI:ES:TSJCL:2024:3155

Palabras clave: Concesión. Aguas subterráneas. Legitimación. Principio de precaución.

Resumen:

La Sala conoce del recurso contencioso administrativo interpuesto por la Federación Ecologistas en Acción Castilla y León contra la resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Duero (CHD) de 11 de enero de 2022, que otorgó a un particular una concesión de aguas subterráneas con destino a riego con un volumen máximo anual de 50.343,20 m³, un caudal máximo instantáneo de 7,89 l/s y un caudal medio equivalente de 3,24 l/s.

La parte recurrente interesa que se declare la nulidad del acto impugnado.

Con carácter previo, la Sala descarta la falta de legitimación para recurrir de la parte actora alegada por la Administración demandada. Se basa para ello en 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, y en su interpretación por la jurisprudencia. Al efecto, no acepta la alegación de la Abogacía del Estado según la cual la recurrente solo estaría legitimada para cuestionar la afección o supuesto daño al dominio público hidráulico "pero no para cuestionar la correcta tramitación del procedimiento".

Asimismo, desestima los motivos formales del recurso, tanto la nulidad del trámite de información pública como la indebida tramitación del procedimiento.

En cuanto al fondo del asunto, la demandante alega que no es posible la concesión litigiosa porque el agua disponible está agotada -a tal fin se remite al artículo 91 RDPH y a los artículos 11 y 12 del Anexo IV del [Real Decreto 1/2016, de 8 de enero](#) –en la actualidad derogado por por el [Real Decreto 35/2023, de 24 de enero](#)–, Anexo que recoge las disposiciones normativas del plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Duero-, y porque no se trata de una zona con limitaciones específicas de las contempladas en el artículo 35.2 del mismo Anexo.

En opinión del Tribunal, estas alegaciones se ajustan al contenido de los preceptos invocados y no han sido adecuadamente rebatidas ni por la CHD ni por el codemandado, sin que tampoco se haya aportado la justificación técnica que permitiría superar las dotaciones

máximas. Si bien existe un informe de la Oficina de Planificación Hidrológica en el que se concluye que el aprovechamiento interesado es compatible condicionado con el Plan Hidrológico, lo cierto es que para el Tribunal no aborda las objeciones que se han puesto de manifiesto por la parte actora ni en este pleito ni en sede administrativa. Se considera también infringido el principio de precaución, que debe informar la concesión de un recurso escaso como el agua.

En definitiva, previa estimación del recurso, se decreta la nulidad de la resolución recurrida.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) . En el presente caso y según se ha acreditado en el período de prueba -informe de la Oficina de Planificación Hidrológica de 14 de marzo de 2024-, el total de asignaciones más reservas para la masa de agua subterránea Medina del Campo es de 227,106 hm³/año (al tiempo en que se otorgó la concesión de autos era de 215,287 hm³/año) y el volumen anual ya autorizado en dicha masa de agua es de 244,3 hm³/año, de suerte que como bien argumenta la demandante los recursos asignados a esta zona están superados, sin que se haya aportado la justificación técnica que permitiría superar las dotaciones máximas a que antes se ha hecho referencia.

Por otra parte, y en relación con el artículo 35 del Plan Hidrológico del río Duero que también se alega como infringido, precepto que en su apartado 2 establece las condiciones particulares para nuevas concesiones en zonas con limitaciones específicas en masas de agua subterránea en mal estado cuantitativo, hay que resaltar que en él se exige el cumplimiento de dos requisitos y que aunque pudiera aceptarse que sí se cumple el primero (el informe de la Oficina de Planificación Hidrológica de 19 de octubre de 2020 decía, y no se ha desvirtuado, que el índice de explotación de Bernuy-Zapardiel es de 25), no hay prueba de que se respete el segundo, el de que exista una tendencia al ascenso de los niveles piezométricos, pues no es eso lo que se desprende del informe al que se acaba de hacer mención, en el que se pone de manifiesto que "para el conjunto de la masa en los últimos diez años se ha constatado un menor descenso de los niveles, con zonas de estabilización y otras con descensos menores, si bien los descensos acumulados siguen siendo significativos, por lo que la totalidad de la masa se ve afectada por el problema de la sobreexplotación". Como gráficamente dice la recurrente en su escrito de conclusiones, "aunque los descensos sean menores, existen descensos", por lo que no puede hablarse de una tendencia al ascenso, tampoco con la frase del informe en la que se reseña que "los datos piezométricos analizados en la zona de estudio muestran una tendencia estable en los últimos años (es evidente que tendencia estable no es equivalente a tendencia al ascenso) (...)”.

Comentario de la Autora:

Las aguas subterráneas son aquellas que se encuentran bajo superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo. El Plan Hidrológico determina las dotaciones máximas para riego, si bien con carácter excepcional las solicitudes de concesión pueden superar estas dotaciones máximas siempre y cuando se aporte una justificación técnica específica. A su vez, establece condiciones particulares que posibiliten nuevas concesiones en zonas con limitaciones específicas en masas de agua subterránea en mal estado cuantitativo sujetas a determinadas concesiones.

Con arreglo a estas premisas, la Confederación no debía haber otorgado una nueva concesión por cuanto los recursos asignados ya se habían superado, la totalidad de la masa se veía afectada por la sobreexplotación, y tampoco se cumplían los requisitos que excepcionalmente harían viable esta concesión.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 3155/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 2 de julio de 2024](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 19 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Francisco Javier Zatarain Valdemoro\)](#)

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 3211/2024 - ECLI:ES:TSJCL:2024:3211

Palabras clave: Ruido. Valores límite. Derechos fundamentales. Informes técnicos. Incidencia acústica. Área acústica.

Resumen:

La Sala conoce del recurso de apelación formulado por una comunidad de propietarios de Valladolid contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de la misma ciudad, que a su vez desestimó el recurso planteado por aquella contra la resolución del ayuntamiento de esa localidad que suspendió los límites legales del ruido durante las fiestas Patronales de San Antonio de Padua 2022.

Dejando al margen el pronunciamiento sobre la pérdida sobrevenida del objeto que no es acogido por la Sala; el fondo del asunto se basa en la exigencia establecida en el art. 10 de la [Ley 5/2009, del Ruido de Castilla y León](#), sobre la necesidad de informes técnicos cuando se acuerda la suspensión provisional de los valores límite de ruido. En este caso, la Sala considera que las fiestas patronales de cada localidad constituyen un acto especial de proyección cultural; no así las denominadas prefiestas, que no se pueden subsumir en esta categoría de actos.

En cualquier caso, la Sala, una vez analizado el alcance de una excepción que afecta a los derechos fundamentales de las personas, así como las consecuencias derivadas de la ausencia de valoración de incidencia acústica y de delimitación del área acústica; estima el recurso planteado por cuanto el ayuntamiento ha dejado en suspenso temporalmente el cumplimiento de los valores límite de ruido sin sustento técnico ni jurídico.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) La recta exégesis del precepto implica tener presente que:

1º.- La norma impone unos límites de ruido, límites de general respeto. La excepción es la suspensión de esos límites.

2º.- Como toda excepción a un régimen general, susceptible de afectación de derechos fundamentales de particulares (nótese que el ruido afecta a la intimidad del domicilio, como refiere la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional que, por conocida esta Sala se excusa de referenciar Sentencia 199/1996, de 3 de diciembre (RTC 199699)), debe venir sustentada por razones de peso. En este caso, esas razones son lo que la norma explícitamente define como una " previa valoración de la incidencia acústica". Y si de incidencia acústica estamos

hablando, la más elemental de las lógicas impone su medición, pues el ruido es una magnitud esencialmente mensurable. Más aún, la naturaleza nociva o inocua de este depende precisamente de sus niveles. Es pues estrictamente necesario que por la administración se realice un detallado, profundo y completo estudio acústico para poder decidir la suspensión de los límites legales por causas excepcionales (...)

En otro orden de cosas, ha de acogerse la exigencia de la recurrente en relación con el segundo incumplimiento del mandato contenido en el art. 10 analizado y en el art. 9 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, que es la falta de delimitación del área acústica (art. 3. b) Área acústica: ámbito territorial, delimitado por la administración competente, que presenta el mismo objetivo de calidad acústica). En el expediente administrativo no existe actuación alguna encaminada a la citada delimitación y menos aún la realización de un informe técnico que permita realizar esa misma delimitación (...)

Comentario de la Autora:

A pocas personas le son ajenas las fiestas que anualmente celebra cada localidad en honor a su santo patrón, una tradición implantada en nuestro país desde hace muchos años, cuyo interés cultural también está presente. Tampoco nos es ajeno el aumento de ruido que conllevan estos actos y la necesidad de respetar los derechos de aquellos a quienes puede molestar. Lo relevante de esta sentencia es que acota los días que se consideran festivos de aquellos otros que denominamos prefiestas, a los que no se les podría aplicar la excepción de la suspensión provisional de los límites de ruido y, sobre todo, considera que el ayuntamiento no puede actuar discrecionalmente a la hora de adoptar la medida de suspensión, sino que debe llevar a cabo una previa valoración de la incidencia acústica y una delimitación del área, que no se han reflejado en el expediente; lo que ha dado lugar a una emisión incontrolada de ruido.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 3211/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 19 de julio de 2024](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 22 de julio de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Eusebio Revilla Revilla\)](#)

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

Fuente: STSJ CL 2981/2024 - ECLI:ES: TSJCL: 2024:2981

Palabras clave: Suelo rústico especialmente protegido. Uso excepcional en suelo rústico. Zona de policía. Usos.

Resumen:

La Sala conoce del recurso de apelación formulado por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra la sentencia de fecha 2 de marzo de 2.024 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Segovia, que estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad Ecologistas en Acción de Segovia contra la desestimación por silencio del recurso de alzada formulado contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Segovia, de fecha 22.7.2022, por la que se concedió autorización de uso excepcional en suelo rústico para centro de ocio y deportivo en la parcela 24 del polígono 11 del municipio de Palazuelos de Eresma (Segovia), declarando no ajustada a derecho la resolución impugnada.

La parte apelante considera que el uso autorizado está permitido porque no infringe la zona de policía de 100 metros del embalse del Pontón. Añade que no se ha cometido una infracción de la legalidad urbanística ni se ha llevado a cabo una modificación o transformación del suelo rústico especialmente protegido, máxime teniendo en cuenta que la actividad no está incluida dentro del Parque Natural Sierra de Guadarrama. Por último, alega que la sentencia de instancia infringe los artículos 80.1, 81.3 y 94 de las NNSS de Planeamiento Municipal de Ámbito Provincial de Segovia, y ello porque en dichos preceptos son admisibles los usos e instalaciones de uso dotacional y equipamiento en este tipo de terrenos, y resultan autorizables los usos ligados al ocio, acampada en instalaciones dispuestas para tal fin y actividades culturales de la población; y la actividad proyectada de paintball es un uso autorizable.

En primer lugar, la Sala se pronuncia sobre si la actividad para la que se solicita autorización implica o no una modificación y/o transformación del suelo, de ello depende que estemos o no ante un uso prohibido o no autorizado.

Se parte de que la parcela donde se pretende ubicar la actividad sí se ubica en la zona de policía de 100 metros del Embalse del Pontón. Conforme a las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial de Segovia, este suelo se clasifica como suelo rústico especialmente protegido. Teniendo en cuenta esta clasificación y categorización, así como el uso al que se destina el suelo -instalación de módulos prefabricados y casetas móviles destinadas a almacenes, aseos y vestuarios, chiringuito-cafetería para la actividad de zona de hinchables, camas elásticas y “Speed paintall”-, la Sala considera que se trata de una actividad

que modifica y/o transforma el citado suelo rústico especialmente protegido, desde el momento en que se destina a unos fines muy distintos y alejados de los usos agrícola, forestal, ganadero, cinegético o distinto de otro uso racional de dicho suelo.

A continuación, la Sala se pronuncia sobre la naturaleza de dicho uso. Le resulta indiferente que el suelo se encuadre en el supuesto contemplado en el art. 64.1 o en el art. 64.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, por cuanto el régimen de protección contemplado en ambos es de mínimos y, por tanto, su régimen jurídico puede ser de protección mayor. Asimismo, como los artículos 78.1 y 82.2 de las NNSS determinan “como uso prohibido cualquier utilización de los terrenos que contemple la transformación de su destino y naturaleza, y en el caso de autos el proyecto presentado contempla un uso del suelo que modifica y/o transforma su naturaleza y destino es por lo que debe concluirse que el uso para el que se solicita autorización es un uso prohibido” y, por tanto, no es susceptible de poder ser autorizado, en tanto en cuanto no se modifique el citado planeamiento.

En definitiva, sin necesidad de examinar el resto de los motivos, la Sala desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Y de conformidad con dicho Planeamiento, y teniendo en cuenta en todo caso el carácter preceptivo y de protección mínima contenido tanto en las LUCyL como en el RUCyL, el suelo de la parcela de autos en el que se pretenden ubicar los usos contemplados en el proyecto presentado, se ubica sin ningún género de duda, lo que no se discute en el recurso de apelación, en la zona de policía de 100 metros del embalse del Pontón, estando clasificado dicho suelo, según lo dispuesto en el art. 75.2 y 78.2.b) de dichas Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de ámbito provincial como suelo rústico especialmente protegido (SREP, Nivel 3, que supone según dicho planeamiento el mayor grado de protección). Dicha clasificación equivale en el RUCyL al suelo rústico con protección natural del art. 37.b).

En el art. 78.1 de dichas NNSS se contempla el régimen de uso disponiéndose lo siguiente: "Los terrenos clasificados como Suelo rústico especialmente protegidos son aquellos sobre los que recae el mayor grado posible de protección urbanística, quedando prohibida en ellos cualquier tipo de actividad de edificación o uso del suelo o subsuelo, resultando absolutamente incompatible en esta categoría de suelo la urbanización, la parcelación, etc. Estará prohibida, así mismo cualquier utilización que implique transformación de su naturaleza o destino, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el régimen limitativo concreto establecido por estas Normas o por la legislación aplicable en cada caso" (...)"

Comentario de la Autora:

No se trata de un caso novedoso y prueba de ello es el gran número de sentencias que han examinado la posibilidad de llevar a cabo transformaciones de suelos dotados de una especial protección, que no olvidemos obedece a determinadas circunstancias que concurren para la consecución de esta clasificación, y la necesidad de ubicar instalaciones destinadas normalmente a actividades de ocio. No obstante, debe ponerse de relieve que la Administración debería actuar con la máxima prudencia al otorgar autorizaciones para determinados usos en esta clase de suelos que, tal como sucede en este caso, rebasan con

creces los previstos en las normas subsidiarias que resultan aplicables al supuesto concreto de una manera tan evidente.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 2981/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Burgos\), de 22 de julio de 2024](#)

Comunidad de Madrid

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 29 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 17 de septiembre de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: José Manuel Ruiz Fernández\)](#)

Autora: Sara García García, Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid

Fuente: STSJ M 8893/2024 - ECLI:ES:TSJM:2024:8893

Palabras clave: Zona de bajas emisiones. Principio de transición justa. Principio de proporcionalidad. Motivación. Potestad reglamentaria.

Resumen:

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid conoce de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Grupo municipal Vox del Ayuntamiento de Madrid contra, en esencia, la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible de Madrid, en la cual se establecen, fundamentalmente, medidas de restricción del tráfico arropadas todas ellas bajo la creación de diversas Zonas de Bajas Emisiones (ZBE).

Los recurrentes consideran que dicha Ordenanza está viciada de nulidad por, básicamente, dos motivos que incurrirían en graves vicios de procedimiento: por un lado, se solicita la nulidad de la Ordenanza «*basada en la constitución "contra legem" del Grupo Mixto del Ayuntamiento de Madrid, por lo que cualquier acto del mismo en el que hubiera intervenido deberá ser igualmente declarado nulo, ya que sin la constitución contra legem de este grupo mixto del Ayuntamiento de Madrid, la Ordenanza de Movilidad objeto de impugnación no hubiera podido ser aprobada*»; y por otro, se hace lo propio alegando una falta de motivación adecuada a la hora de adoptar medidas tan restrictivas para los derechos de los administrados como las impuestas a través de la constitución de estas ZBE, que se apoyan en informes de impacto presupuestario, económico y ambiental claramente insuficientes a juicio de los recurrentes.

Frente a esto, el Ayuntamiento de Madrid defiende su Ordenanza oponiendo, en síntesis que, frente al primer motivo de nulidad, el Acuerdo Plenario impugnado «*se ha adoptado por el órgano material y territorialmente competente, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, conforme al procedimiento legalmente previsto (...)*»; y que, en el segundo supuesto, la Ordenanza se apoya en análisis detallados en aquellos ámbitos en los que estos son exigibles a esta Administración, que es únicamente el presupuestario, no siendo el caso del resto de supuestos indicados: «*la Memoria de Análisis del Impacto Normativo (MAIN) relativos al análisis del impacto económico de la Ordenanza contiene un detallado análisis del impacto presupuestario del proyecto normativo (...) el artículo 129.7 de la LPAC no exige el análisis del impacto general sobre la economía, sobre determinados sectores, sobre la unidad de mercado y la competencia, ni sobre las PYMES. Solo exige la evaluación del impacto presupuestario y el sometimiento al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No resulta aplicable a las ordenanzas municipales lo previsto en los artículos 26.3.d) de la Ley 50/97 del Gobierno y 2.1.d).2.º del RD MAIN, que regulan la necesidad de análisis del impacto presupuestario en la MAIN de los Reales Decretos (RD) y Ordenes Ministeriales (OM) (...)*».

Tras esto, la Sentencia recoge el amplio e interesante debate que se produce entre las partes, especialmente sobre el alcance del contenido que debe tener la MAIN, fundamentalmente en atención a lo dispuesto por la Guía Metodológica aprobada al efecto mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, un documento que en palabras del propio Tribunal Supremo carece de carácter dispositivo y debe entenderse como un instrumento metodológico. Parte de la discusión se centra también en dilucidar el alcance y la causa de la (aún) mala calidad del aire de la ciudad de Madrid, así como de su mejora. También es digno de destacar aquí el recordatorio que realiza la Sala sobre la jurisprudencia existente en relación con el alcance de los efectos derivados de la declaración de nulidad o la anulación de un acto, también de un Reglamento, que se puede seguir en la Sentencia.

Al margen de todo ello, el examen jurídico del Tribunal se centra en dar respuesta a los elementos impugnados y determinar o no la nulidad de las medidas adoptadas. Al efecto, podemos resumir el contenido de su fundamentación en dos partes:

a) Sobre la regularidad del procedimiento de aprobación de la Ordenanza.

La Constitución del Grupo Mixto que intervino en la aprobación de la Ordenanza fue declarada nula en su momento. Si bien esta anulación del acto de constitución debe producir la correlativa nulidad de todos los actos en los que la intervención del Grupo Mixto haya resultado determinante del contenido de los actos subsiguientes, no debe alcanzar a aquellos actos cuyo contenido hubiera permanecido igual de no haberse producido la irregularidad. Dicho lo anterior, el Tribunal acepta que, en ninguna de las dos votaciones producidas en el caso de autos, el voto del Grupo Mixto resultó decisivo para la votación, por lo que los efectos de dicha declaración no alcanzan a la anulación del acto de aprobación de la Ordenanza, quedando desestimado el primer motivo de nulidad.

b) Validez del procedimiento de elaboración de la ordenanza por falta de motivación suficiente derivada de la inexistencia o insuficiencia equivalente a inexistencia de la MAIN en lo referido a los informes de impacto presupuestario, económico y medioambiental.

En lo referido al impacto presupuestario de la norma, para el Tribunal Superior de Justicia la MAIN cumple los objetivos esenciales que se asignan a la misma, suministrando la información esencial sobre la repercusión que la norma proyectada tiene en el presupuesto municipal. Ahora bien, el mismo considera que *«la lectura del apartado 6.4 de la MAIN lleva a concluir la manifiesta insuficiencia del análisis de impacto económico que se contiene en dicho apartado»*.

Frente a esto, la Administración del Ayuntamiento de Madrid sostiene que la incorporación de informes de impacto económico o medioambiental al procedimiento de elaboración de las Ordenanzas municipales es opcional y puramente facultativa; y, si bien la Sala concuerda con que, con carácter general, no existe tal obligación, para este caso concreto la circunstancia sería otra:

El Ayuntamiento y su Ordenanza justifican la creación de una ZBE en las determinaciones impuestas por la normativa medioambiental nacional y europea. Los mismos reconocen condiciones y obligaciones de carácter medioambiental derivadas de esta que pueden presentar un impacto económico importante para la ciudad, sus ciudadanos y empresas. Sin embargo, a dicha constatación no le sigue análisis alguno o descripción de esos

impactos, ni evaluación de sus repercusiones o alcance, así como tampoco una búsqueda de alternativas menos gravosas o restrictivas para los derechos de los ciudadanos.

Entre otras cosas, la tramitación de la Ordenanza omite el análisis de factores tales como el nivel de incidencia y los titulares de vehículos a los que afectaría la medida. La propia MAIN determinó la afectación con la ZBE a una potencial cifra de *«nada menos que 315.477 vehículos»*, pero a esta afirmación no le sigue análisis ni medida alguna. En este sentido, para el Tribunal es claro cómo *«la Ordenanza incidirá especialmente en los titulares con menor capacidad económica para renovar su vehículo, pero no se hace la menor valoración de este factor, más allá de incluirse una relación de enlaces a páginas web de subvenciones»*. Esto deja a los más vulnerables especialmente limitados y discriminados por las medidas restrictivas; estas personas tienen menor capacidad económica, por lo que se ven impedidos o gravemente dificultados en sus posibilidades de acceder a nuevos vehículos que cumplan con las exigencias ambientales, de forma que el perjuicio se extendería en el tiempo. Como añade el Tribunal, *«la afectación a los titulares de vehículos más vulnerables no se refiere únicamente, como es obvio, a las personas físicas. Las restricciones afectan a miles de vehículos profesionales, e inciden directísimamente en las condiciones de competencia y mercado en las que actúan, puesto que dichas medidas pueden determinar necesariamente la renovación del vehículo o vehículos de la empresa para seguir desempeñando la actividad (...)»*. En ningún caso se ponderan esos costes de adquisición de un vehículo nuevo, como tampoco se hace lo propio con el mayor coste de vehículos que dispongan de etiquetas ambientales, cuando, además, algunos de estos sectores hicieron alegaciones al efecto en el trámite de audiencia, poniendo de manifiesto las graves repercusiones que para los mismos podía tener el proyecto de Ordenanza.

La necesidad de considerar estas situaciones de vulnerabilidad de determinadas áreas geográficas o colectivos, a los que deben ofrecerse medidas paliativas o de apoyo en el proceso de transición, es un factor que, como recuerda el Tribunal, la propia [Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética](#) en su artículo 14.3, sobre la que la Ordenanza apoya su ZBE, exige tener en cuenta al establecer estas zonas con el fin de salvaguardar el que se da en denominar *principio de transición justa*. *«Nada de ello aparece en el procedimiento de aprobación de la Ordenanza. (...) Se hacen consideraciones que inciden directamente en la positiva repercusión de las medidas para el medio ambiente y para la salud, lo que no se discute; pero no se analizan las consecuencias económicas de dichas medidas para dichos colectivos, que es el objeto de un informe de impacto económico»*.

De todo lo anterior se deduce que **el núcleo esencial del problema a resolver ante una norma que establece medidas tan restrictivas de derechos para los administrados, se encuentra en determinar si este tipo de acciones respetan los principios de proporcionalidad, racionalidad, buena administración y, en este caso, por el fin ambiental de las medidas, de transición justa; algo que solo se cumple con una norma suficientemente motivada, que atienda a todos los elementos determinantes afectados por ella, para evitar la arbitrariedad: «El correcto ejercicio de la potestad reglamentaria y la obligada exigencia de la motivación en dicho ejercicio, para no incurrir en arbitrariedad, debe aparecer suficientemente motivada, lo cual solo es posible mediante la obtención de todos los elementos determinantes afectados por dicha potestad»**.

Esta cuestión ya ha sido tratada ante un caso similar por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su sentencia nº 4853/2023 de 2/11/2023, que confirmaba la STJ Cataluña 62/2020, por la que se anuló la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona, relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar

y mejorar la calidad del aire, aprobada por el Pleno municipal el 20 de diciembre de 2019. En esa resolución, para el Supremo *«las limitaciones y requisitos para la salvaguarda de razones de interés general (como la mejora de la calidad del aire y reducción de la contaminación atmosférica, en el caso de las ZBE) deben ser proporcionados y lo menos restrictivos y distorsionadores de la actividad económica, y las medidas adoptadas deben ser adecuadas para conseguir el objetivo, pero que no vayan "más allá de lo necesario para alcanzarlo"»*.

Así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como hizo el Supremo en el caso catalán, considera insuficiente la motivación de la norma *«por no haberse tomado en consideración una porción de consecuencias económicas, con evidente repercusión social, que eran imprescindibles para efectuar un juicio de proporcionalidad entre los fines perseguidos y el sacrificio de derechos que reportaban y la eficacia de las citadas medidas»*; una norma que pretenda alcanzar esa adecuada motivación no puede despreciar, en esta materia, el mencionado impacto económico, sin ofrecer alternativas a las medidas impuestas. Es necesario proteger el medio ambiente y, como en el caso de autos, la calidad del aire que redundará en una mejora en el bienestar y salud de las personas, pero esta protección debe hacerse de forma coherente, plausible y equilibrada con la capacidad de adaptación de la población que se verá afectada por los cambios o restricciones introducidos.

Con base en todo lo expuesto, el Tribunal estima la nulidad de la norma solicitada por la parte demandante. Ahora bien, ese efecto anulador no alcanza a la totalidad de la Ordenanza. El alcance del control de la conformidad a Derecho de la norma con el que cuenta el Tribunal, no se extiende a factores de oportunidad, *«pero sí está indiscutiblemente unido, como recuerda el Tribunal Supremo, al control de la adecuada motivación en el ejercicio de la potestad reglamentaria que evite el vicio de arbitrariedad. Sólo de esta manera puede controlarse que la decisión adoptada en el ejercicio de dicha potestad y el sacrificio que conlleve para derechos e intereses particulares sean irracionales, arbitrarios, o desproporcionados»*. En este sentido, la manifiesta omisión de *«cualquier información sobre aspectos tan relevantes como los que hemos puesto de manifiesto, o la falta de valoración de alternativas menos restrictivas, afectan, no solo a la decisión final de aprobación de la Ordenanza en cuanto a las propias medidas contenidas en su articulado, sino también a aspectos tan trascendentes como el régimen de transitoriedad de la Ordenanza, o el régimen de excepciones a sus reglas, ya que podía haberse considerado la aplicación de distintas restricciones u otros plazos de aplicación, ya con carácter general, ya a colectivos más vulnerables»*.

De esta forma, el Tribunal Superior de Justicia, *«siguiendo el criterio que establecen sentencias como la STS, Sala Tercera, sección 3ª, nº 1262/2023, de 16 de octubre de 2023, recurso nº 848/2022, cuando declara: "... lejos de alcanzar a todo él debe quedar limitada a los concretos preceptos que la demanda logra vincular al vicio apreciado..."»* limita el alcance de la misma y únicamente anula aquellos aspectos de la Ordenanza que se verían afectados por la deficiencia de la MAIN en cuanto a la ausencia de informe de impacto económico. En este sentido, el Tribunal anula *«exclusivamente aquellas partes de la Ordenanza por las que se definen el ámbito de la ZBE y se regulan las dos ZBEDPE de "Distrito Centro" y "Plaza Elíptica", dejando subsistentes todo el resto del articulado, incluso aquellos artículos que, con carácter general o por mera referencia, se refieran a las ZBE y ZBEDPE que puedan establecerse en un futuro y que no se vean afectadas por el vicio procedimental apreciado. La declaración de nulidad afectará, pues, a los siguientes preceptos»*; en concreto, serían las siguientes:

- Artículo Tres, que modifica el Artículo 16 c), sobre los sistemas específicos de control;
- Artículo cinco, que da nueva redacción al artículo 19, sobre la señalización en los ámbitos delimitados;

- Artículo ocho, en la parte en que se da nueva redacción al artículo 22, en sus apartados 5, 6, 7 y 10, sobre la regulación general de las Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección;
- Artículo nueve, que da nueva redacción al artículo 23, sobre las Zonas de Bajas Emisiones de Espacial Protección Distrito Centro;
- Artículo diez (la Sentencia comete aquí un error y vuelve a hablar de *artículo nueve*), que da nueva redacción al artículo 24, sobre la Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección Plaza Elíptica;
- Artículo sesenta y seis (la Sentencia comete aquí un error y habla del *artículo noventa y seis*, señalado más adelante), en la parte en que se da nueva redacción al artículo 181.1.b), sobre las restricciones de circulación;
- Artículo setenta y seis, el inciso "incluyendo Distrito Centro" y "Distrito Centro" que se incluye, en el apartado 4 del artículo 199, sobre los vehículos, días y horarios afectados por la restricción;
- Artículo noventa y seis, que da nueva redacción a la Disposición Transitoria Primera, sobre los requisitos ambientales generales para la circulación de vehículos en Madrid ZBE, en su apartado 2;
- Artículo noventa y siete que da nueva redacción a la Disposición Transitoria Tercera, sobre los requisitos ambientales para el acceso a la ZBEDEP Distrito Centro;
- Artículo cien, que modifica la disposición transitoria sexta sobre Estacionamiento de ciclomotores, motocicletas y vehículos de tres ruedas asimilados a ciclomotores y motocicletas, en concreto lo afectante al inciso "Con excepción del Distrito Centro y de la ZBEDEP Distrito Centro, donde tendrá vigencia inmediata";
- Artículo ciento cuatro, que contiene la redacción del Anexo II, sobre el régimen de funcionamiento de Madrid Zona de Bajas Emisiones, en sus apartados "Segundo: delimitación de los anillos de aplicación transitoria de Madrid Zona de Bajas Emisiones"; y "Tercero: señalización informativa de Madrid Zona de Bajas Emisiones";
- Artículo ciento cinco, que contiene el Anexo III, sobre el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección Distrito Centro;
- Artículo ciento seis, que contiene el Anexo IV, sobre el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección Plaza Elíptica.

Destacamos los siguientes extractos:

Fundamento de Derecho décimo:

«(...) El debate se suscita en el terreno del principio de buena administración y en el del correcto ejercicio de la potestad reglamentaria y la obligada exigencia de la motivación en dicho ejercicio que, para no incurrir en arbitrariedad, debe aparecer suficientemente motivada, lo cual solo es posible mediante la obtención de todos los elementos determinantes afectados por dicha potestad, entre los que no cabe despreciar, en esta materia, a los que se indican en la demanda. (...) El informe de impacto ambiental no valora otras alternativas y que de la patente insuficiencia del informe de impacto económico no queda duda alguna (...) Si cupiera alguna duda respecto de la suficiencia del informe de impacto ambiental, con toda nitidez se puede apreciar en la MAIN la patente insuficiencia del informe de impacto económico. La intensidad de las medidas limitativas adoptadas por la Ordenanza exigía la toma en consideración de sus consecuencias económicas en el procedimiento de elaboración de la misma, así como una ponderación adecuada del balance de beneficios y costes y de la posibilidad de adoptar medidas menos restrictivas de efecto equivalente, o que pudieran producir un efecto discriminatorio para los colectivos más vulnerables económicamente. Todo ello por tener una incontestable afectación a la proporcionalidad de las medidas. Sin embargo, nada de ello se lleva al informe de impacto económico. Las medidas restrictivas de circulación en la ZBE y en las dos ZBEDPE que se crean y regulan afectan a un elevadísimo número de vehículos y, por tanto, de ciudadanos y empresas, que ni siquiera se consigna, ni por aproximación, en este apartado y que, por consecuencia, no se valora. Tales medidas conllevan la necesidad de renovación del parque de vehículos afectados, pues (como la propia MAIN consigna) afectan a los vehículos de más antigüedad y por ello, presumiblemente, a las personas de menos capacidad económica, que se ven impedidos o gravemente dificultados en sus posibilidades de acceder a nuevos vehículos que cumplan con las exigencias ambientales. La ponderación de los costes de adquisición de un vehículo nuevo tampoco se contempla, ni el mayor coste de vehículos que dispongan de etiquetas ambientales. La Ordenanza incidirá especialmente en los titulares con menor capacidad económica para renovar su vehículo, pero no se hace la menor valoración de este factor, más allá de incluirse una relación de enlaces a páginas web de subvenciones. Un factor, por cierto, tan relevante, que la propia Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética, cuyo artículo 14.3 establece la obligatoriedad de establecer zonas de bajas emisiones en todos los municipios de más de 50.000 habitantes, a la vez consagra normativamente en sus artículos 27 y 28 lo que podríamos denominar "principio de transición justa", contemplando la necesidad de establecer planes genéricos y medidas concretas que consideren las situaciones de vulnerabilidad de determinadas áreas geográficas o colectivos a los que deben ofrecerse medidas de apoyo en el proceso de transición. Nada de ello aparece en el procedimiento de aprobación de la Ordenanza, como factor a considerar a la hora de aprobar las medidas que integra, más allá de la remisión al sistema de subvenciones. (...) La omisión de cualquier información sobre aspectos tan relevantes como los que hemos puestos de manifiesto, o la falta de valoración de alternativas menos restrictivas, afectan, no solo a la decisión final de aprobación de la Ordenanza en cuanto a las propias medidas contenidas en su articulado, sino también a aspectos tan trascendentes como el régimen de transitoriedad de la Ordenanza, o el régimen de excepciones a sus reglas, ya que podía haberse considerado la aplicación de distintas restricciones u otros plazos de aplicación, ya con carácter general, ya a colectivos más vulnerables (...).»

Fundamento de Derecho decimoprimerο:

«(...) La aplicación al caso de estos criterios jurisprudenciales, lleva también aquí a alcanzar las mismas conclusiones que alcanzó la Sala de Cataluña y que han sido convalidadas en sede casacional por el Tribunal Supremo: en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza, a la hora de evaluar el alcance de la ZBE y la creación de las dos ZBEDPE aquí cuestionadas, se ha prescindido del análisis de otras alternativas de movilidad y, muy destacadamente, de factores económicos que tienen una enorme importancia y repercusión directa en los derechos de las personas y en la actividad de las empresas, singularmente de las más vulnerables, que han de resultar afectadas por las restricciones de movilidad, en relación con la intensidad y amplitud espacial y material de dichas restricciones. Se ha prescindido del análisis de una faceta de destacadísima importancia en la cuestión, como es la que deriva de la exigencia, vinculada al proceso de protección de medio ambiente frente al cambio climático, de que el mismo se produzca mediante una "transición justa", que tenga

en cuenta las consecuencias en el terreno de la economía, de la movilidad y de la vida familiar y necesidades de importantes sectores de la población, singularmente los de menos capacidad económica, que son los más vulnerables frente a las medidas restrictivas; y en la actividad de las empresas, singularmente en las más pequeñas de las que operan en el mercado, y en los autónomos. El resultado final que se alcanza es que las medidas impuestas no pudieron ser debidamente valoradas a los efectos de ejercer las potestades discrecionales que ostenta la Administración, por no haberse tomado en consideración una porción de consecuencias económicas, con evidente repercusión social, que eran imprescindibles para efectuar un juicio de proporcionalidad entre los fines perseguidos y el sacrificio de derechos que reportaban y la eficacia de las citadas medidas, lo que ha de conducir a la estimación de este argumento de la demanda y, con el mismo al efecto anulatorio que en la misma se pretende».

Comentario de la Autora:

La protección del medio ambiente y la consecución de los objetivos climáticos acordados mundialmente sólo se alcanzará si el conjunto de la sociedad adapta su realidad a los nuevos requerimientos. Esa adaptación tiene un coste desmesurado, tanto económico, como social, para las arcas públicas, pero también para los particulares. Los gobiernos y las Administraciones deben marcar el sendero hacia una realidad más sostenible, pero se debe respetar el ritmo de esa sociedad si se quiere alcanzar la meta adecuada.

La protección al medio ambiente ha tardado décadas en comenzar a surtir efectos. Esta ya no es una rama *tan nueva* del Derecho y, sin embargo, pese a sus años de desarrollo y evolución, estamos inmersos en una emergencia climática y ambiental declarada a nivel nacional y europeo entre 2019 y 2020. El fracaso de esta protección procede, en muchos casos, de un mal diseño de las medidas. A veces, la tan necesaria protección de la naturaleza ha sido la excusa para alcanzar objetivos de otro calado; en otras ocasiones, la causa de ese fracaso ha procedido de un diseño irreal o alejado de la realidad que pretende proteger; también, a veces la sociedad no ha entendido o no ha querido entender la importancia de defender un bien tan esencial como es la naturaleza.

El político y el jurista ambiental debe aprender de sus errores y adecuar las medidas de protección ambiental a la realidad que considera necesario adaptar y eso pasa por entender adecuadamente el bien a proteger y racionalizar las limitaciones impuestas al conjunto de la sociedad, cuyo enorme esfuerzo es imprescindible para alcanzar los objetivos marcados; lo contrario puede, bien crear un rechazo en esa sociedad que haga frenar o retroceder la lucha contra el cambio climático, bien mantener una protección ambiental sólo útil en el papel y no en la práctica.

El Derecho ofrece mecanismos dirigidos a garantizar ese ritmo acorde con la realidad social y, en gran medida, han sido recordados por esta Sentencia: los principios de proporcionalidad, racionalidad, buena administración y transición justa son cuatro pilares esenciales para alcanzar el equilibrio adecuado entre lo económico y lo medioambiental con el fin de lograr, en el medio y largo plazo, ahora sí, una protección eficaz de la naturaleza.

Enlace web: [Sentencia STSJ M 8893/2024 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 17 de septiembre de 2024](#)

Comunidad Foral de Navarra

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 08 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 22 de mayo de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Hugo Manuel Ortega Martín\)](#)

Autor: Dr. Fernando López Pérez, Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ NA 343/2024 – ECLI:ES:TSJNA:2024:343

Palabras clave: Autorizaciones y licencias. Declaración de impacto ambiental. Energía eólica. Evaluación de impacto ambiental (EIA). Procedimiento administrativo.

Resumen:

Se interpone recurso contencioso-administrativo contra la Orden Foral 68E/2023, de 15 de marzo, de la consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que inadmite la alzada frente a la resolución 46E/2023, de 19 de enero de 2023, del director general de Medio Ambiente (Declaración de Impacto Ambiental desfavorable) para el proyecto "Parque eólico Espinar". El recurrente es la empresa promotora del Parque eólico situado en Navarra.

Las pretensiones del recurrente son la nulidad de la Orden recurrida, solicitando que se declare el carácter favorable de la Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, DIA) al entender que no concurren ni motivos jurídicos ni técnicos que justifiquen su carácter desfavorable. Y, subsidiariamente, se decrete la retroacción de las acciones ordenando a la Dirección General de Medio Ambiente, a fin de que dicte una nueva DIA que sustituya a la anterior conforme a Derecho y, por consiguiente, de carácter favorable y con efectos retroactivos.

En cuanto a los motivos concretos, indica que la DIA desfavorable tendría en realidad, como efecto, el excluir el pronunciamiento del órgano competente para emitir las autorizaciones administrativas de la instalación, haciéndolo irrelevante, causando indefensión e impidiendo la continuación del procedimiento. Por ello entendería que la DIA desfavorable sería recurrible, conforme al artículo 25 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En este sentido, entiende que la DIA ya no es un mero acto de trámite, sino que tendría el carácter de cualificado. Al menos en el contexto del desarrollo de instalaciones de generación eléctrica bajo el amparo del [Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica](#). Y ello así por cuanto entiende que si en el plazo fijado no se obtenía una DIA desfavorable, se producía la caducidad automática de los permisos. De este modo, señala que se dan los requisitos para entender que la DIA, pese a ser un acto de trámite, reuniría los requisitos para ser recurrible (finalizador del procedimiento, decide el fondo del asunto, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, causa indefensión y perjuicio irreparable).

Al margen, el recurrente expone otros motivos de nulidad sobre el fondo del asunto, de cuya exposición prescindo, por cuanto la resolución de la cuestión de si la DIA desfavorable es recurrible o no, resulta determinante en el fallo de la sentencia.

A este respecto, comienza la sentencia analizada exponiendo la naturaleza de la DIA, señalando que esta se configura como un Informe preceptivo y determinante del órgano ambiental emitido en el procedimiento de autorización del proyecto. Y por ello, dada esta naturaleza de Informe, entiende la Sala que no cabe su impugnación separada, citando por ello jurisprudencia propia y del Tribunal Supremo. Al parecer de la Sala, el hecho de que esta jurisprudencia se refiera a DIA's favorables (frente a la desfavorable ahora recurrida), no alteraría su aplicación al caso que nos ocupa.

Tampoco entiende la Sala que deba reputarse a la DIA desfavorable como acto de trámite cualificado, al entender que quedaría intacto el recurso frente al acto final, esto es, la resolución del órgano sustantivo que no autoriza el proyecto de energía eólica. Sin que la circunstancia de la caducidad decretada en su día, por sobrepasar el plazo para obtener una DIA favorable (fijado en el Real Decreto-Ley 23/2020, de 23 de junio), sea determinante para cambiar el parecer de la Sala, pues esta caducidad podría ser dejada sin efecto judicialmente.

Por todo ello se desestima el recurso contencioso-administrativo.

Destacamos los siguientes extractos:

“Como se ve, en la normativa referida se establece expresamente que la Declaración de Impacto Ambiental es un informe preceptivo y determinante del órgano ambiental emitido en el procedimiento de autorización del proyecto y que no será objeto de recurso, sin perjuicio de los que, en su caso procedan en vía administrativa y judicial frente al acto por el que se autoriza el proyecto. En consecuencia, dado el tenor literal del precepto, no cabe interponer recurso directo frente a la Declaración de Impacto Ambiental.

[...]

El mismo criterio de irrecurribilidad de forma separada de la DIA respecto a la resolución final del proyecto ha sido acogido por esta Sala en la sentencia de 31 de mayo de 2022, rec. nº 272/2021 deducido frente a la resolución de 28 de diciembre de 2020 -confirmada en alzada al inadmitirse este recurso-, del director general de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental de cuatro parques eólicos, en la que se dice "lo cierto es que la inadmisión es conforme a derecho, dado que la Declaración de impacto ambiental no puede ser objeto de recurso sin perjuicio de impugnarla una vez se dicte el proyecto al que sirve". Este criterio ha sido mantenido en las recientes sentencias de 23 de enero de 2024, rec. 30/ 2023 y rec. 99/2023.

Es cierto que en dichas sentencias se trataba de una DIA favorable, pero en la normativa expuesta no se efectúa la distinción que pretende la parte actora según se trate de una DIA favorable o desfavorable, pudiendo, a su juicio, impugnar de manera autónoma una DIA desfavorable porque es la que impide la continuación del procedimiento, en tanto que la DIA favorable no produce ese efecto negativo para la parte recurrente. La naturaleza de la DIA como informe preceptivo y determinante no se trastoca por el hecho de que sea favorable o

desfavorable a los intereses del solicitante, como tampoco se trastoca en el supuesto de que el recurrente sea quien impugne una DIA favorable a la instalación de un parque eólico. Esa alteración del régimen de recursos, en todo caso, debería venir establecida en la Ley y nada de ello se recoge en la normativa expuesta.

Dada su naturaleza jurídica de informe, no cabe su impugnación separada de la resolución final en la que se analiza la misma y se toma en consideración para dictar dicha resolución final. Por ello, como se recoge en el art. 41.4 de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre](#), es impugnabile en el momento de recurrir la resolución por la que se autorice o no el proyecto (no antes), aunque en ese momento hayan transcurrido los plazos para interponer recurso de alzada o recurso contencioso administrativo de forma separada frente a la DIA y no cabría alegar la excepción de acto consentido y firme frente a la DIA (STS de 09 de febrero de 2022, recurso de casación 720/2021; ROJ: STS 586/2022- ECLI:ES:TS:2022:586)”.

“De esta regulación no se desprende que haya de ser directamente recurrible la DIA desfavorable como aduce la recurrente. Es cierto que el Real Decreto-ley establece una serie de hitos que deben cumplirse en la tramitación de la autorización del parque eólico: uno de los hitos es la obtención de la DIA favorable, con un plazo de 27 meses, y otro, la obtención de la autorización administrativa previa, en un plazo de 30 meses. Añade que la no acreditación ante el gestor de la red del cumplimiento de dichos hitos administrativos en tiempo y forma supondrá la caducidad automática de los permisos de acceso y, en su caso, de acceso y conexión concedido.

Esta consecuencia va orientada a ordenar una cantidad muy elevada de solicitudes de acceso a la red eléctrica por instalaciones de energías renovables, como se recoge en la exposición de motivos; no obstante, estos plazos no tienen en cuenta los posibles recursos judiciales que se puedan interponer, bien por el promotor, bien por terceros que se opongan al proyecto, puesto que, en caso de recurso judicial, no es factible cumplir estos plazos.

Obtener la DIA favorable también incluye la posibilidad de que, a través del recurso frente a la decisión final, se reputé favorable por los Tribunales de Justicia. Si se ha producido caducidad de los permisos de acceso y conexión, se puede articular también la pretensión de dejarla sin efecto en el recurso frente al acto verdaderamente finalizador, en este caso, la resolución 51/2023, de 17 de abril, de la directora general de Industria, Energía y Proyectos Estratégicos S4 denegatoria de autorización administrativa previa, publicada en el BON nº 102, de 16 de mayo de 2023, recurrida en alzada por la actora (pág. 4 de la demanda), y todo ello sin perjuicio de los recursos frente a la cancelación de los permisos, que el propio actor manifiesta que se encuentra recurrido ante la AN en el P.O. 1094/2023.

El Real Decreto-ley no deroga el art. 41.4 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y cuando el legislador, al aprobar este Real Decreto-ley, ha considerado necesario reformar la Ley 21/2013, así lo ha hecho, como se ve, por ejemplo, en los arts. 34, 43 y 47 de la misma (art. 8 del Real Decreto-ley 23/2020), por lo que tampoco, desde este punto de vista cabe estimar la pretensión de la parte recurrente.

El derecho de defensa del actor se preserva con la posibilidad de recurso frente al acto por el que se autoriza el proyecto, como establece expresamente el art. 41.4 de la Ley 21/2013, en este caso, la resolución 51/2023, de 17 de abril, de la Directora General de Industria, Energía y Proyectos Estratégicos S4 se deniega la autorización administrativa previa, publicada en el BON nº 102, de 16 de mayo de 2023.

En consecuencia, no puede ser calificado como acto de trámite cualificado, que permita su impugnación separada del acto que resuelve sobre la autorización administrativa previa, lo que determina la desestimación de este motivo de recurso”.

Comentario del Autor:

Interesante sentencia concerniente a la naturaleza jurídica de las Declaraciones de Impacto Ambiental que debe formularse en procedimientos de autorización de proyectos relacionados con la generación de energía. Es bien sabida la naturaleza de la Declaración de Impacto Ambiental como acto de trámite no recurrible directamente. Esta naturaleza en nada se ve alterada por razón de que tal Declaración sea desfavorable, ni porque quede inserta en un procedimiento autorizatorio de un proyecto de generación de energía de los regulados en el antedicho Real Decreto-Ley (regulación que establece una serie hitos -como es la obtención de DIA favorable-, cuyo incumplimiento lleva aparejada automáticamente su caducidad).

Enlace web: [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 22 de mayo de 2024](#)

La Rioja

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 15 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Logroño, 25 de junio de 2024 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Jesús Miguel Escanilla Pallas\)](#)

Autor: Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Roj: STSJ LR 301/2024 - ECLI:ES: TSJLR: 2024:301

Palabras clave: Biodiversidad. Especie cinegética. Plan técnico caza. Coto de caza. Caza tradicional. Principio de jerarquía normativa. Principio de legalidad.

Resumen:

El presente pronunciamiento judicial tiene como objeto el recurso interpuesto contra la Resolución del Gobierno de La Rioja que desestima el Recurso de Alzada interpuesto contra la Resolución del Director General de Biodiversidad en la cual se procede a la aprobación de un Plan Técnico de Caza de Coto.

En el recurso expuesto, se solicita la anulación de la Resolución, el motivo está fundamentado en relación a la exclusión que contiene de los puestos de paloma indicados en el Plan Técnico de Caza un Coto de Caza para su aprobación por la Consejería demandada. Al mismo tiempo, se solicita que se declare finalmente que se ha de establecer la inclusión de los citados puestos de paloma en la aprobación de tal Plan Técnico de Caza.

En el acto administrativo de la Resolución establece que El acto administrativo menciona que: "*Los puestos de paloma se han excluido de lo aprobación del Plan Técnico de Caza debido a que no cumplen con las condiciones reguladas en el artículo 70 del Reglamento de Caza aprobado por Decreto 17/2004, de 27 de febrero*".

La actora alega que no han sido contestadas las alegaciones que fueron presentadas. El artículo 118.1 párrafo segundo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece: "*No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho*".

Para el Tribunal, en este respecto entiende que la resolución es ajustada a derecho pues la Administración otorgó un plazo de un mes al Ayuntamiento afectado para realizar las oportunas alegaciones, sin que este realizara ningún tipo de alegación.

Un segundo argumento es la falta de motivación de las resoluciones de la Administración Autonómica. Básicamente, la parte actora conoce los motivos y razones que la Administración ha utilizado para justificar su decisión administrativa y por tanto no le causa ningún tipo de indefensión para poder interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

Respecto a los pasos tradicionales de palomas migratorias, la parte actora alega que estos representan una excepción a los requisitos que con carácter general se establecen en el reglamento de caza de La Rioja, de aquellos con enclave en una altura no inferior a 800 metros, y de esta manera se ha incluido en los Planes Técnicos de Caza desde el año 1997 hasta el año 2022, y viene establecido en la resolución del Director General de Medio Ambiente de 22 de septiembre de 1988 (BOR nº 118 de 1 de octubre de 1988).

El marco legal regulatorio es concretamente el artículo 70 del Decreto 17/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza de La Rioja, el cual regula las variantes de caza menor en puestos fijos. En concreto, para la caza de palomas en puestos fijos en paso migratorio establece las siguientes condiciones: «Con carácter general los puestos se situarán en líneas continuas de 2 o más de ellos a lo largo líneas de cumbres o de divisorias de aguas y por encima de 800 metros de altitud. La distancia entre líneas de puestos en la dirección del paso deberá ser superior a 1000 metros. Los puestos situados en la misma línea, mantendrán entre sí una distancia mínima de 50 metros y máxima de 150 metros».

Para el Tribunal, no puede prosperar la tesis de la parte apelante porque la norma que alega para justificar su tesis: la Orden de 28 de junio de 1988 (por la que se fijan los periodos hábiles en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de la Rioja y las vedas especiales que se establecen o prorrogan, y se hace pública la relación de pasos tradicionales de palomas migratorias) no puede prevalecer sobre el Decreto 17/2004 por el principio de jerarquía normativa. Como segundo argumento, esgrime que tampoco tiene prioridad la doctrina de los actos propios cuando tal doctrina es contraria al principio de legalidad.

Otro de los argumentos expuestos por la actora está relacionado sobre el posible carácter provisional de los puestos de paloma. En concreto, tras la entrada en vigor del Decreto 17/2004, se han autorizado los Planes Técnicos de Caza en el año 2007, año 2012, año 2017 y año 2021. Esto significa que el plazo de cinco años para entender provisional una autorización para la instalación de puestos de paloma migratoria fijos, ha sido superado desde el año 2007 en que se da la primera autorización.

La regulación viene del artículo 70.b) del Reglamento de caza, el cual dispone que «*La autorización concedida...tendrá en cualquier caso carácter de provisional y no se hará definitiva hasta transcurridos cinco años de su concesión, periodo durante el cual podrá ser revocada en caso de no cumplir alguno de los requisitos expresados en el presente artículo*».

Por consiguiente, para el Tribunal, no se sostiene la tesis de la parte actora ya que el mencionado artículo expresa el carácter de provisional de la misma y la tesis de la parte demandante no puede prosperar porque el citado artículo establece que la autorización tiene un carácter provisional y que tiene la posibilidad de ser revocada. Sin embargo, esto no significa que la autorización pueda extender su eficacia más allá del periodo máximo de vigencia de un Plan Técnico de Caza que es de cinco años. Motivo de relevancia por el cual finalmente el Tribunal establece que las pretensiones de la actora no pueden prosperar, y por consiguiente, procede desestimar el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

(...) La resolución del recurso de alzada es ajustada a derecho porque la Administración concedió al Ayuntamiento de Herramelluri, un mes para que pudiera realizar alegaciones, a su propuesta y el Ayuntamiento no realizó ningún tipo de alegaciones, durante el plazo

concedido (las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Herramélluri debieron ser presentadas en el periodo de un mes desde la notificación del 13 de abril de 2022) por lo que la aplicación que realiza la Administración del artículo 118.1 de la Ley 39/2015 es ajustada a derecho, sin que ello le impida alegar en el recurso contencioso-administrativo cuantos motivos y razones considere necesarias en defensa de sus tesis jurídicas.

(...) La tesis de la parte demandante no puede prosperar porque, en primer lugar, en el expediente consta que el día 13/04/2022 la Administración comunica al Ayuntamiento de Herremélluri «Revisada la documentación del plan técnico de caza remitida por el Ayuntamiento de Herramélluri, como titular cinegético del coto municipal de caza LO-10.116, sito en el término municipal de Herramélluri, le INFORMO: 1. Los distintos aprovechamientos y a la zonificación recogida en el plan técnico de caza deberán ajustarse al Reglamento de Caza aprobado por Decreto 17/2004, de 27 de febrero.

(...) En concreto, los puestos de paloma deberán eliminarse ante la imposibilidad de cumplir al artículo 70 del Reglamento»; y en segundo lugar en el informe al recurso de alzada, consta al folio 84 «Todos los puestos están ubicados por debajo de 800 m de altitud. La distancia entre los puestos 1 y 2 es de 281 m, entre los puestos 2 y 3 es de 265 m, entre los puestos 3 y 4 es de 524 m, entre los puestos 4 y 5 es de 365 m, entre los puestos 5 y 6 es de 147 m, entre los puestos 6 y 7 es de 169 m, entre los puestos 7 y 8 es de 657 m, entre los puestos 8 y 9 es de 369 m, entre los puestos 9 y 10 es de 212 m, entre los puestos 10 y 11 es de 340 m, entre los puestos 11 y 12 es de 206 m y entre los puestos 12 y 13 es de 373 m».

(...) En concreto, para la caza de palomas en puestos fijos en paso migratorio establece las siguientes condiciones: «Con carácter general los puestos se situarán en líneas continuas de 2 o más de ellos a lo largo líneas de cumbres o de divisorias de aguas y por encima de 800 metros de altitud. La distancia entre líneas de puestos en la dirección del paso deberá ser superior a 1000 metros. Los puestos situados en la misma línea, mantendrán entre sí una distancia mínima de 50 metros y máxima de 150 metros».

(...) El artículo 70.b) del Reglamento de Caza, dispone «La autorización concedida para la instalación de puestos fijos de caza de palomas en periodo migratorio en un terreno cinegético, así como cualquier modificación de los ya establecidos tendrá en cualquier caso carácter de provisional y no se hará definitiva hasta transcurridos cinco años de su concesión, periodo durante el cual podrá ser revocada en caso de no cumplir alguno de los requisitos expresados en el presente artículo».

Comentario del autor:

La caza de palomas es una actividad tradicional que goza de gran popularidad en diversos lugares de España, uno de ellos, la comunidad autónoma de La Rioja. El objeto de la presente sentencia no es otro que una resolución del órgano autonómico en relación a un plan técnico de caza referido a un coto en el cual se ha procedido a la exclusión en el mismo de los puestos de paloma indicados para su aprovechamiento. La actora, en su argumentación expone que estos puestos representan una excepción a lo establecido en la norma autonómica (Orden de 28 de junio de 1988), sin embargo, el tribunal, no estima este argumento debido a la existencia de una orden jerárquicamente superior, en concreto, el Decreto 17/2004.

Igualmente, sobre el carácter provisional de los puestos, en el artículo 70.b) del Reglamento de caza, el cual dispone que «La autorización concedida...tendrá en cualquier caso carácter de

provisional y no se hará definitiva hasta transcurridos cinco años de su concesión, periodo durante el cual podrá ser revocada en caso de no cumplir alguno de los requisitos expresados en el presente artículo». Por ello, tiene ese carácter provisional con la posibilidad de ser revocada.

Enlace web: [Sentencia STSJ LR 301/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Logroño, de 25 de junio de 2024](#)

Principado de Asturias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 10 de junio de 2024 \(Sala de lo Contencioso, Sección 2, Ponente: José Ramón Chaves García\)](#)

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

Fuente: ROJ: STSJ AS 1363/2024 – ECLI:ES:TSJAS:2024:1363

Palabras clave: Energía eólica. Urbanismo. Autorización administrativa. Evaluación de impacto ambiental. Plan especial.

Resumen:

La sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una mercantil contra la Resolución de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica del Principado de Asturias, de 3 de marzo de 2023, que denegó la solicitud de autorización administrativa previa, de construcción y declaración de utilidad pública del Parque Eólico Teixo, de 15 MW en el término municipal de Taramundi (Asturias), basándose en un informe urbanístico negativo emitido por la arquitecta de dicho ayuntamiento.

Los permisos de acceso y conexión al nudo PESOZ 400 kV de Red Eléctrica de España (REE) fueron concedidos en febrero y noviembre de 2021, pero se declararon caducados por REE en diciembre de 2023 debido a la falta de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) favorable. El 3 de marzo de 2023, la Consejería resolvió denegar la autorización administrativa del proyecto.

En cuanto a las pretensiones de las partes, la mercantil recurrente esgrime los siguientes motivos de impugnación: i) La falta de habilitación a la Consejería para finalizar el procedimiento de autorización del proyecto basándose en un acuerdo plenario de un procedimiento diferente; ii) El informe urbanístico municipal negativo solo debería ser vinculante respecto a los aspectos estrictamente urbanísticos, y no puede justificar la terminación del procedimiento; iii) El informe municipal y el acuerdo plenario exceden las competencias locales; iv) La instalación energética supone un uso autorizable o, subsidiariamente, incompatible; v) La terminación del procedimiento contraviene la normativa europea, que prioriza las energías renovables por su interés público superior. Por todo ello, solicita la anulación de la resolución impugnada y la reanudación del procedimiento administrativo hasta su conclusión.

La Administración del Principado defiende que el informe urbanístico negativo del Ayuntamiento de Taramundi establece que la producción de energía eólica no es un uso permitido o autorizable (art. 9.1 b) del Decreto 43/2008). Además, argumenta que las instalaciones incumplen el Decreto 42/2008 en cuanto a los retranqueos a instalaciones telefónicas, núcleos rurales y el soterramiento de líneas, que son normas vinculantes para la administración autonómica y municipal (Directriz 13 y artículo 3 del Decreto 42/2008). Plantea objeciones sobre el impacto visual y paisajístico dentro de las competencias

urbanísticas y ambientales municipales (art. 6 de la Ley del Principado 7/2001, de Turismo) y destaca la falta de un Plan Especial Supramunicipal, necesario para la autorización del parque eólico. También invoca el artículo 3.1 del [Reglamento \(UE\) 2022/2577](#), que prioriza la conservación de hábitats naturales, aguas y aves silvestres, cuestionando que los objetivos climáticos puedan prevalecer sobre la legalidad. Por ello, solicita la desestimación del recurso.

En cuanto a la vinculatoriedad del informe urbanístico municipal, la Sala se remite a la doctrina jurisprudencial que establece que la obligatoriedad y los efectos del informe solo se aplican a cuestiones urbanísticas. Sin embargo, el Tribunal considera que el informe de 7 de diciembre de 2021 cumple con los requisitos del artículo 9.1.b del Decreto 43/2008 y del artículo 88.6 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), al limitarse a contenido estrictamente urbanístico y justificar que el uso del suelo no urbanizable de especial protección en Taramundi no incluye la producción de energía eólica como uso permitido o autorizable, citando la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2014. Por lo tanto, considera que el informe del técnico municipal es válido solo en lo que respecta a su contenido urbanístico.

Respecto a la alegación de que la finalización del procedimiento autorizatorio contraviene la normativa europea, el Tribunal considera incorrectas las conclusiones del demandante. La Sala señala que, aunque el Reglamento (UE) 2022/2577 establece una presunción de interés público superior para las energías renovables, no obliga a autorizar automáticamente tales proyectos, sino que exige ponderar los intereses jurídicos y justificar cada decisión. En este caso, el procedimiento se finalizó por razones urbanísticas objetivas, lo que se considera un fundamento suficiente y legítimo.

Con relación al carácter orientativo de las Directrices, el Tribunal determina que la Administración autonómica puede asumirlas como fundamento legítimo para sus decisiones, dado que actúan como "marco de referencia obligado" para las Administraciones (art. 3 del Decreto 42/2008). Sin embargo, el Tribunal critica la aplicación literal e imperativa de las recomendaciones de distancia de la Directriz 13ª del Decreto 42/2008, sin justificar adecuadamente la necesidad de aplicar las restricciones máximas.

En lo relativo al uso del suelo, el Tribunal resuelve que la Administración erró al calificar el uso del suelo para el parque eólico como "prohibido" cuando debió considerarse "incompatible" (art. 193.2 del ROTU-2022 y art. 123 TROTU), lo que requiere un Plan Especial o un Estudio de Implantación para su autorización.

A la luz de lo anterior, el Tribunal aprecia dos vicios sustanciales en la resolución impugnada de 3 de marzo de 2023: (i) la errónea calificación del uso del suelo como "prohibido" en lugar de "incompatible", y (ii) la aplicación literal e imperativa de las recomendaciones de distancia sin una justificación adecuada.

Consecuentemente, anula la resolución impugnada y ordena retrotraer el procedimiento al momento anterior para subsanar las deficiencias de motivación, permitiendo a la Administración completar los trámites necesarios para evaluar la compatibilidad del uso del suelo mediante un Plan Especial o un instrumento urbanístico equivalente. También se insta a que la nueva resolución considere el principio de proporcionalidad y la presunción de interés público superior para las energías renovables (Reglamento (UE) 2022/2577).

Destacamos los siguientes extractos:

"(...) Por tanto, el informe urbanístico de referencia, formalmente calificado de informe y materialmente con contenido urbanístico (encajando en el art.9.1 b, del Decreto 43/2008), posee plena eficacia como fundamento del Acuerdo que pone fin al procedimiento medioambiental como autoriza el art. 88.6 LPAC. Sus términos jurídicamente razonados son contundentes: *"De acuerdo con las NSPM, el ámbito de actuación de las instalaciones del parque eólico afecta a suelos clasificados como no urbanizables de especial de protección de bosque protegido, de especial protección de cauces, de especial protección Directriz 9.7.II, de especial protección de singularidades y yacimientos; de interés agrario, de interés forestal y de núcleo rural.*

Para todos estos tipos de suelo, dentro del régimen particular de usos de las NSPM de Taramundi, no se recoge la producción de energía eólica como uso permitido o autorizable".

4.3 Precisamente la STS de 27 de junio de 2014, sobre tales informes urbanísticos, robustece la validez de acuerdo aquí impugnado en la concreta perspectiva de la suficiencia de motivación con apoyo en el citado informe urbanístico (posteriormente enjuiciaremos su contenido de fondo), pues constatamos su naturaleza técnica y materia urbanística, con lo que cobra fuerza lo aseverado en aquélla sentencia por cuanto, *"el informe municipal posee carácter vinculante en los extremos concernientes a la compatibilidad del proyecto con el Planeamiento urbanístico . A este ámbito urbanístico se contrae, consiguientemente, la vinculatoriedad de dicho informe. En dicho ámbito, la Administración autonómica no tiene opción y no puede decidir la continuación del procedimiento administrativo. Fuera de dicho ámbito, en cambio, el informe carece de los efectos obstativos apuntados --cabe añadir, incluso en extremos atinentes a otros ámbitos de competencia municipal".*

De ahí que no cabe efectuar ningún reproche de validez y eficacia al informe del técnico municipal, en la medida que tiene contenido urbanístico y éste es jurídicamente idóneo para fundamentar la resolución autonómica. Ello desde la perspectiva de la fundamentación de la actuación impugnada, al margen de lo razonado y razonable de su contenido, extremo que abordaremos a continuación."

"(...) SÉPTIMO.- Sobre la normativa europea y el interés de las instalaciones de producción de energía eléctrica

7.1 La demanda expone que la terminación del procedimiento autorizatorio resulta contraria a la normativa europea pues las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables poseen interés público superior al amparo de la normativa comunitaria. De ahí deriva, que la actuación impugnada conculca y obstaculiza -e, incluso, con carácter generalizado, imposibilita- cumplir con los objetivos climáticos vinculantes asumidos por España y la Unión Europea para los años 2030 y 2050.

Cita la demanda el artículo 3.2º del Reglamento 2022/2577, que dispone que <<los Estados miembros garantizarán, al menos en el caso de los proyectos que se consideren de interés público superior, que al ponderar los intereses jurídicos de cada caso en el proceso de planificación y concesión de autorizaciones, sedé prioridad a la construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables y al desarrollo de la infraestructura de red conexas>>. Añade la cita de 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](#), que introdujo un artículo 16 septies en

dicha [Directiva 2018/2001](#) con contenido similar al artículo 3 del Reglamento 2022/2577. De ahí deriva que la Consejería no puede adoptar medidas contrarias a la Directiva (ello en cuanto a existencia de motivación formalmente idónea).

7.2 Siendo correcta e incuestionable la fuerza de la normativa europea indicada en la demanda, no resultan igualmente atendibles las conclusiones o interpretación del demandante sobre sus consecuencias. Y ello porque tal normativa no impone a las autoridades públicas de los Estados miembros que se autoricen necesariamente estas instalaciones energéticas, sino que se deben "ponderar los intereses jurídicos de cada caso en el proceso de planificación y concesión de autorizaciones", esto es, que debe motivarse la opción elegida, y en el caso que nos ocupa, partiendo de la premisa de que tales instalaciones son de interés general, se ha declarado terminado el procedimiento por razones urbanísticas objetivas, lo que constituye fundamento suficiente y legítimo de tal decisión.

7.3 En cuanto a la cuestión del principio de no regresión urbanístico-ambiental, traído a colación en la contestación a la demanda, lo cierto es que el mismo no fue incorporado a la decisión litigiosa por lo que no procede su examen en el marco del enjuiciamiento de la actuación impugnada."

"(...) Este planteamiento es desafortunado puesto que si el contenido de la Directriz es orientativo, no quiere decir que no pueda asumirlo la Administración que decide, sino al contrario, está reforzando que constituye una motivación legítima ampararse en el mismo y además ese mismo carácter orientativo implica la dirección adecuada de la toma de resoluciones. No pertenece al particular un derecho a que no se aplique la Directriz sino que es la Administración autonómica la que posee la potestad de asumirlo, pero no es una matemática e inexcusable obligación. Ese y no otro es el efecto útil de la Directriz en liza, cuando el art.3 del Decreto 42/2008 dispone que los objetivos de la norma es "servir como marco de referencia obligado para las Administraciones públicas".

De ahí que lo que el demandante califica de "simples recomendaciones" son justificación razonada y legítima de la motivación de la resolución que pone fin al procedimiento ambiental y autorizatorio del Proyecto.

Además nada impide que el Ayuntamiento posea competencias para proponer medidas medioambientales al Principado, sea con carácter general o con ocasión de la tramitación de concretos expedientes, siempre que la capacidad de resolución definitiva quede en manos de la Administración autonómica."

"(...)9.3 Pues bien, ninguna duda cabe de que las instalaciones de energía eólica o renovable, que nos ocupan, son de interés público o social, y por ello las Normas Subsidiarias no contemplan que sean "usos prohibidos", lo que es muy distinto de que su uso "deba autorizarse", pues: a) No encaja en uso autorizable pues se trata de un uso con instalaciones energéticas distintas de las propias del mundo rural y que cuenta con régimen específico de impacto medioambiental; b) El que sea de interés general sencillamente constituye la premisa mayor para la autorización, y es que comporta que deba facilitarse su emplazamiento, incluso en suelo rural. Ahora bien, la premisa menor consiste en que ese interés general no menoscabe o comprometa otro interés general concurrente y específico de superior rango, y así se justifique como fundamento para denegar la implantación. De ahí la necesidad de tramitar un expediente y recabar informes para verificar su idoneidad. En otras palabras, el proyecto de energía renovable está amparado por el interés general apriorístico y suficiente

para iniciar y desarrollar el procedimiento, pero en el curso de la instrucción pueden aflorar otros intereses generales atendibles y prevalentes que determinen su exclusión de autorización específica. Subrayamos la necesidad de justificar razonada y objetivamente la exigencia del máximo de distancias aplicado por el informe.

Bajo dichas prevenciones hemos de rechazar que se trate de un uso prohibido, pero ello no nos lleva a que se trate de un uso necesariamente de obligada autorización."

"(...) en orden a considerar que el uso es meramente incompatible en vez de uso prohibido nos apoyamos en la convergencia de estos razonamientos:

A) En que el art.5.1 del Decreto 43/2008 considera adecuados para los parques eólicos el suelo industrial y el suelo no urbanizable;

B) El citado precepto remite la decisión final a las normas subsidiarias o planeamiento equivalente y lo cierto es que no existe norma prohibitiva de los parques eólicos en el suelo no urbanizable para que opere la condición de "uso prohibido", debiendo tenerse presente que en materia de normas prohibitivas ha de estarse a la necesidad de previsión expresa y específica, sin lugar para la analogía y bajo términos restrictivos. Así, siendo cierto que las NSPM consideran los suelos afectados por las instalaciones del parque eólico en suelo no urbanizable de especial protección de singularidades y yacimientos, lo cierto es que no plasma la prohibición de instalaciones de parque eólico. De ahí que el que no se contemple la producción de energía eólica expresamente como uso permitido o autorizable, no implica que esté prohibido, sino más bien al contrario, si no está expresamente prohibido, dicho uso podría teóricamente resultar permitido, una vez resuelta su compatibilidad con los valores rurales y ambientales imperantes en suelo no urbanizable. Este es el sentido cabal del art.128 del TROTU cuando dice que "Sólo se podrá autorizar dicha instalación en áreas del suelo no urbanizable cuyo régimen de protección no la impida directa o indirectamente", añadiendo el apartado tercero la previa aprobación de un Estudio de Implantación".

C) Por otra parte, el informe técnico aplica la Directriz 13º en cuanto dispone que "se recomienda que cualquiera de los aerogeneradores que integren un parque eólico guarde los siguientes retranqueos: ...200 m instalaciones a antenas de comunicaciones (y) 1000 m a Entidades de población delimitadas como Núcleo Rural". Es patente que se trata de una recomendación, y con la fuerza propia de una Directriz, limitándose el informe urbanístico a una aplicación literal e imperativa de la Directriz en este particular cuando lo suyo sería justificar su aplicación y la exigencia de ese máximo rigor (y no una distancia menor respetando el techo recomendado) tanto en cuanto a la proximidad de comunicaciones como de núcleo rural. De ahí que la motivación del informe técnico en este particular resulta insuficiente cuando se limita a constatar que "Los aerogeneradores del parque eólico Teixó se encuentran a 200 m. del reemisor de telefonía situado en el monte de Busnovo y a menos de 1000 m. de los núcleos rurales de Brataramundi, Cabaza, el Teixó y Valín. Estas entidades están clasificadas como Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural por el planeamiento urbanístico vigente".

D) Añadiremos que estamos ante un parque eólico que según el informe técnico "consta de 5 aerogeneradores con diámetro de 1302 m y con una altura de buje de 84 m. Mediante una red subterránea de media tensión y un pequeño tramo de línea aérea de media tensión se recogerá la energía generada y la llevará hasta la subestación eléctrica del parque eólico de Sierra de Eirúa", lo que revela una instalación objetivamente de menor dimensión e impacto.

E) Bajo los actos propios de la administración autonómica, consta el acuerdo de la Comisión Permanente de la CUOTA, en sesión celebrada el 26 de junio de 2020, adoptó un informe concluyó, respecto del uso del suelo pretendido, indicando que " (...) la Normativa Municipal no contempla el uso, ni como permitido, ni como autorizable y requiere, a los efectos que nos ocupa: Evaluación de Impacto Ambiental y la aprobación previa de un Plan Especial" (folio 23 del Expediente, pág.181).

En consecuencia, la Administración ha calificado erróneamente el uso pretendido como prohibido cuando lo suyo hubiera sido considerarlo "incompatible" con arreglo al apartado c) del art.193.2 del ROTU ([Decreto63/2022](#)).

10.3 Finalmente añadiremos que el Preámbulo del Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022, que establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (prorrogado en su vigencia hasta el 30 de junio de 2025) establece "La presunción de que las instalaciones de energías renovables, incluidas las bombas de calor, son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas", y su artículo3 precisa:" Interés público superior. 1. Se presumirá que la planificación, construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables y su conexión a la red, así como la propia red conexas y los activos de almacenamiento, son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas, al ponderar los intereses jurídicos de cada caso (...) Los Estados miembros podrán restringirla aplicación de estas disposiciones a determinadas zonas de su territorio, así como a determinados tipos de tecnologías o a proyectos con determinadas características técnicas, de conformidad con las prioridades que figuran en sus planes nacionales integrados de energía y clima. 2. Los Estados miembros garantizarán, al menos en el caso de los proyectos que se consideren de interés público superior, que al ponderar los intereses jurídicos de cada caso en el proceso de planificación y concesión de autorizaciones, se dé prioridad a la construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables y al desarrollo de la infraestructura de red conexas".

Hacemos notar que dicho reglamento europeo sienta una presunción de interés público superior aplicable a las autorizaciones y concesiones de energías renovables en curso o tramitación al tiempo de su vigencia (como en el caso de autos en que la resolución recurrida se dicta tras la entrada en vigor del citado Reglamento.."

"(...) 10.5 En consecuencia con lo expuesto, hemos apreciado dos vicios sustanciales de la motivación de la resolución impugnada de 3 de marzo de 2023 (BOPA 17/3/2023) por la que se puso fin al procedimiento de solicitud de autorización administrativa previa y de construcción y declaración de utilidad pública del Parque Eólico Teixo (Expte. PE-256). De un lado, que asume las afirmaciones y conclusiones del informe técnico municipal que parte de la premisa errada de tratarse de un uso prohibido, cuando hemos razonado que merece la consideración de "uso incompatible". De otro lado, porque aplica las recomendaciones de la Directriz 13ª del Decreto 42/2008, de 13 de mayo (Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica) agotando el máximo de las limitaciones de distancias recomendadas (retranqueos a 200m y 1000 m a entidades de población delimitadas como núcleo rural), de manera que se hace precisa una motivación específica exteriorizada que justifique el máximo rigor de la garantía y no unas distancias menores.

DÉCIMOPRIMERO.- Consecuencias de los vicios de ilegalidad detectados

11.1 La expuesta ausencia de motivación idónea determina la anulación del acto impugnado, con la consiguiente retroacción del procedimiento al momento anterior al mismo, y pudiendo la Administración actuante completar la instrucción del procedimiento con el fin de subsanar las deficiencias de motivación, disponer, de oficio o a instancia de parte interesada, los trámites complementarios propios del "uso incompatible" que resulten precisos para obtener la adaptación jurídica hacia su efectiva compatibilidad (mediante Plan Especial, sea supramunicipal o local, o instrumento urbanístico de eficacia equivalente) y dictar finalmente la resolución que proceda en derecho (y cuyo desenlace evidentemente no prejuzgamos puesto que carecemos de elementos de juicio, como tampoco debemos sustituir o anticipar el criterio de la Administración competente). Ello sin perjuicio del derecho de la recurrente a acogerse a la Disposición Transitoria Primera de la [Ley 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental](#) ya que el procedimiento está vivo toda vez que en esta sentencia hemos considerado inválida la resolución que le ponía término.

11.2 En ambos casos, al establecer las condiciones, trámites y cargas que habiliten la compatibilidad del uso pretendido y al fijar las condiciones mínimas de distancias, deberán tenerse presente por la Administración actuante: por un lado, el aludido principio europeo de "presunción refutable de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior" (Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo); y por otro lado, el art.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público " Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen..."

11.3 En consecuencia, hemos de estimar las pretensiones planteadas en el suplico, en los términos sobrios que se indican (pues la invalidez se asienta solamente sobre las vertientes y motivos impugnatorios acogidos expresamente), tanto la relativa a declarar inválida la resolución impugnada como en cuanto a que se "acuerde que la actual Consejería de Transición Ecológica, Industria y Desarrollo Económico del Principado de Asturias reanude a la mayor brevedad la tramitación del procedimiento medioambiental y autorizatorio del Proyecto por los cauces legalmente previstos."

Comentario de la Autora:

El pronunciamiento analizamos trae a colación cuestiones interesantes para la aplicación de la normativa para el despliegue de las fuentes de energía renovables. En cuanto a la declaración del uso como incompatible, dicha "incompatibilidad" significa que el uso puede permitirse, pero solo después de una adaptación normativa específica, como la aprobación de un Plan Especial. Respecto de la aplicación de las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio (Directriz 13ª del Decreto 42/2008), critica la aplicación literal y sin motivación específica de las distancias recomendadas (200 m a instalaciones de comunicación y 1000 m a núcleos rurales). La sentencia no rechaza las Directrices en sí, sino la falta de justificación para su aplicación en los términos más restrictivos.

Por último, respecto al Reglamento 2022/2577, que contiene una presunción de interés público superior, la Sala matiza que su interés público superior no elimina la necesidad de

una evaluación específica en cada caso, como indica el Tribunal al hablar de la necesidad de ponderar los intereses jurídicos.

Lo anterior se traduce en que el Tribunal detecta dos vicios en la resolución impugnada: (i) la errónea calificación del uso como "prohibido" y (ii) la aplicación literal e imperativa de las distancias sin justificación adecuada.

Enlace web: [Sentencia STSJ AS 1363/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 10 de junio de 2024](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de octubre de 2024

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 17 de junio de 2024 \(Sala de lo Contencioso, Sección 2, Ponente: Luis Alberto Gómez García\)](#)

Autora: María Pascual Núñez. Doctora en Derecho por la Universidad a Distancia de Madrid

Fuente: ROJ: STSJ AS 1591/2024 - ECLI:ES:TSJAS:2024:1591

Palabras clave: Actividades clasificadas. Protección animal. Autorizaciones y licencias. Administración local.

Resumen:

El pronunciamiento de autos resuelve la impugnación de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 3 de Oviedo, desestimatoria del recurso de una particular contra la Orden del Ayuntamiento de Pola de Siero, de cesar una actividad de refugio o acogida de animales en su vivienda por no disponer de la licencia requerida, al exceder el número permitido de perros según el PGO de Pola de Siero.

La apelante alega los siguientes motivos de impugnación: i) que la sentencia interpreta de forma errónea el artículo 4.30.3 del PGO de Siero, al considerar que se excede el número permitido de perros, dado que la propiedad está compuesta por dos fincas registradas separadamente; además, sostiene que la actividad no puede calificarse como "pequeña explotación ganadera" o "tenencia de perros de cría o guarda", ya que los animales están esterilizados y en acogida temporal bajo la custodia de una asociación protectora; ii) Rechaza que se haya vulnerado el procedimiento administrativo al modificar la calificación de la actividad, generando indefensión; iii) Finalmente, alega que exigir licencia de actividad para una casa de acogida de animales, como la suya, contravendría el artículo 3.1) de la Ley 7/2023 y dejaría sin efecto esta figura legal.

Por su parte, el Ayuntamiento de Siero defiende la correcta aplicación de la normativa urbanística y el procedimiento administrativo, alegando que la actividad desarrollada por la apelante excede la tenencia simple de animales de compañía, requiriendo licencias de actividad según el informe técnico y la [Ley 1/2023 de Calidad Ambiental](#).

El Tribunal resuelve como sigue:

- i) En relación con la alegación de que la actividad se lleva a cabo en dos fincas registradas separadamente, invalidando el argumento de exceso de perros, la sentencia rechaza esta interpretación, afirmando que, independientemente de la división registral, las fincas constituyen una unidad física.
- ii) Sobre la aplicación del artículo 4.30.3 del PGMO de Siero, la Sala concluye que, incluso si se tratara de una actividad de guardería de perros, es necesaria una declaración responsable o una licencia de actividad, debido a los posibles impactos ambientales y molestias a los vecinos, según la Ley 1/2023 de Calidad Ambiental y el Reglamento de Actividades Molestas.

iii) Respecto a la declaración responsable presentada el 28 de abril de 2023, el pronunciamiento explica que dicha declaración refuerza la necesidad de cumplir con la exigencia administrativa previa para desarrollar la actividad de refugio de animales.

En conclusión, la sentencia ratifica que la actividad de la apelante requiere autorizaciones administrativas tanto desde la perspectiva urbanística como ambiental, y que el Ayuntamiento actuó correctamente dentro de sus competencias.

Destacamos los siguientes extractos:

"(...) Sea como fuere, es lo cierto que ya lo consideremos un uso autorizable, del art. 4.07 (dado que no se encuentra entre los permitidos); o un uso incompatible, por tratarse de núcleo rural; se precisa de las previas autorizaciones del art. 123.b en relación con el art. 132 del TROTUA, además de la autorización municipal, al margen de las modificaciones de planeamiento, en el segundo de los supuestos.

Y desde la perspectiva ambiental no puede obviarse, tampoco, que la actividad, aun cuando sea de mera guardería de perros, es susceptible de generar molestias a los vecinos, provenientes de ruidos, olores, etc., por lo que el control de las adecuadas condiciones de higiene y salubridad se hace necesario. Actualmente, como reconoce la propia Administración, desde la entrada en vigor de la Ley 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental del Principado de Asturias, sería necesaria la declaración responsable. Anteriormente, era aplicable el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que en su art. 11 hacía referencia a las actividades molestas.

Por otro lado, conviene recordar aquí que la [Ley de Protección Animal \(Ley 7/2023\)](#), en su art. 3 define lo que son casas de acogida, y centros de protección animal, y en su art. 44, en relación a los requisitos que deben ostentar, cita las autorizaciones y licencias. Ya la Ley 13/2002, del Principado de Asturias, de 23 de diciembre, de tenencia, protección y derechos de los animales, en su art. 7 señala: "1. Los centros de depósito de animales, los refugios, los centros para el fomento y cuidado de animales de compañía, así como los núcleos zoológicos deberán: a) Estar inscritos en el correspondiente Registro Municipal. b) Estar inscritos en el Registro Informático Centralizado regulado en el artículo 4 de esta Ley. En el caso de centros o instalaciones de acuicultura en aguas continentales, se requerirá informe vinculante del órgano competente. c) Contar con una persona responsable de la gestión del establecimiento, que figure inscrita como tal en el Registro de Establecimientos. d) Cumplir la normativa en lo referente al emplazamiento, las instalaciones, las condiciones sanitarias y el bienestar de los animales. e) Contar al menos con una persona que esté en contacto directo con los animales que posea un certificado de capacitación, expedido en la forma y con las condiciones que se determinen reglamentariamente. f) Disponer de un servicio veterinario responsable acreditado por la Consejería competente en materia de ganadería que se encargará de las cuestiones sanitarias y de bienestar de los animales pertenecientes a estos centros".

En definitiva, toda la normativa invocada concluye en la necesidad que tenía la recurrente de contar con las previas autorizaciones administrativas, desde la perspectiva urbanística y ambiental, para tener un refugio de perros, en una cantidad de 8 adultos y siete crías, aun cuando estas últimas fueran con naturaleza transitoria. Por ello, no estando en posesión de las mismas, la Administración local actuó en el ámbito de sus competencias, tal y como razona la Sentencia apelada.

C) En referencia a la declaración responsable en fecha 28 de abril de 2023 que se presentó en vía administrativa.

Esta referencia que contiene la Sentencia de instancia venía a suponer un refuerzo de la argumentación realizada, en tanto su tramitación venía a reconocer, por más que la apelante sostenga que solamente tenía la finalidad de suspender la orden que contenía la Resolución impugnada, la necesidad de cumplir con esa exigencia administrativa previa a la actividad que desarrolla. "

"(...) No pueden acogerse los argumentos que expone la apelante en este capítulo, puesto que realiza una serie de consideraciones genéricas, por comparación, con las que, en definitiva, pretende eludir cualquier control administrativo en aras de una loable finalidad. El hecho de que la recurrente tenga suscrito un acuerdo con una Asociación que, curiosamente, ella preside, en nada condiciona la exigencia de las autorizaciones administrativas, relativas a la ubicación de la guardería canina, y las condiciones de esa actividad, puesto que no se trata de un mero domicilio particular, en el que se tenga acogido a un perro, sino una verdadera casa de acogida de nada menos que ocho perros adultos y siete crías.

Nada empaña, ni limita, la buena labor que se hace en este ámbito por quienes desean dedicar su tiempo y recursos al cuidado de los animales aun cuando sea de forma altruista, el hecho de exigir una serie de condicionantes y requisitos destinados a garantizar tanto el bienestar animal, como los derechos de los ciudadanos a un medioambiente adecuado, ajenos de un ruido excesivo, o a situaciones de escasa salubridad".

Comentario de la Autora:

La sentencia de autos clarifica ciertos aspectos relacionados con la aplicación de la Ley 7/2023 de Bienestar Animal a las casas de acogida de animales. En particular, destaca que este tipo de actividad no está exenta del cumplimiento de las normativas urbanísticas y medioambientales. Aunque la Ley 7/2023 reconoce la figura de las casas de acogida, y a pesar de que la actividad se lleve a cabo de manera altruista, deben obtenerse las autorizaciones administrativas pertinentes (declaración responsable o licencia de actividad, según el caso, y previsión y autorización de la actividad en el planeamiento urbanístico).

Enlace web: [Sentencia STSJ AS 1591/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 17 de junio de 2024](#)

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
Blanca Muyo Redondo

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de octubre de 2024

[Galicia modifica el Decreto por el que crea la Agencia de la industria forestal y sus estatutos](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Diario oficial de Galicia de 2 de agosto de 2024. Número 149

Palabras clave: Industria forestal. Madera. Legislación sectorial.

Resumen:

El Decreto 49/2024, de 22 de abril, por el que se fija la estructura orgánica de las consellerías de la Xunta de Galicia, en su artículo 5, estructura la Consellería de Economía e Industria en sus órganos superiores y de dirección y le adscribe los entes dependientes. Su disposición adicional sexta establece que la Agencia Gallega de la Industria Forestal estará adscrita a esta consellería. Por otro lado, el Decreto 140/2024, de 20 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Economía e Industria, concretó la organización de la Consellería hasta el nivel de servicio y dispuso normas relativas a los cambios resultantes de la nueva estructura de la Xunta y de las consellerías.

Entre estas normas están la disposición adicional décima, relativa a la adscripción de la Agencia y del Centro de Investigación Forestal de Lourizán, y la disposición final primera, que contiene la modificación de dicho Decreto 81/2017, de 3 de agosto. Con el objetivo de que resulte más eficiente el impulso de las políticas necesarias en materia sectorial, es preciso realizar modificaciones puntuales en la estructura de la Agencia. Concretamente, con la actual configuración del Área de Innovación Forestal, que asume la gestión de CIS-Madera y del Centro de Investigación Forestal de Lourizán, y se requiere la inclusión de estos dos centros en la estructura con nivel de servicio y la concreción de los servicios ofrecidos por el CIS-Madera.

Enlace Web: [Decreto 174/2024, de 29 de julio, por el que se modifica el Decreto 81/2017, de 3 de agosto, por el que se crea la Agencia Gallega de la Industria Forestal y se aprueban sus estatutos](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de octubre de 2024

[Galicia regula las funciones, la composición y el régimen de funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Coordinación de la Ordenación del Litoral](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Diario oficial de Galicia de 10 de septiembre de 2024. Número 174

Palabras clave: Litoral. Gestión integrada. Dominio público marítimo terrestre.

Resumen:

El objeto de este decreto, que se divide en doce artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales, es regular las funciones, la composición y el régimen de funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Coordinación de la Ordenación del Litoral.

Destacamos entre los aspectos más relevantes de la Comisión, tanto sus funciones como su composición. Son funciones de la Comisión: a) Coordinar la elaboración, la aplicación y el seguimiento de los instrumentos de ordenación del litoral regulados en la [Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia](#), y coordinar la toma de decisiones respecto de los usos y actividades que se desarrollen en el litoral.

b) Coordinar, cuando resulte necesario, a los diferentes órganos implicados en las políticas y en las medidas previstas en la Ley 4/2023, de 6 de julio, en aras de simplificar y agilizar la tramitación de los procedimientos relacionados con ellas.

c) Velar por la integración de las disposiciones de la Ley 4/2023, de 6 de julio, y las leyes sectoriales que afecten al litoral, impulsando, cuando proceda, las modificaciones que favorezcan su gestión integrada.

d) Elaborar los criterios interpretativos o directrices que resulten necesarios para promover la gestión integrada de los instrumentos de ordenación del litoral. 2. La Comisión incorporará la perspectiva de género en la ejecución de sus funciones.

Composición de la Comisión 1. Son miembros de la Comisión las personas titulares de la Presidencia, la Vicepresidencia y las personas titulares de las vocalías. 2. Corresponde la Presidencia de la Comisión a la persona titular de la consellería que tenga atribuidas las competencias en materia de ordenación del litoral. 3. Corresponde la Vicepresidencia de la Comisión a la persona titular del órgano superior o directivo que tenga atribuidas competencias en materia de ordenación del litoral. 4. Serán vocales de la Comisión las personas titulares de las consellerías competentes en las materias establecidas en el artículo 11.1 de la Ley 4/2023, de 6 de julio.

Enlace Web: [Decreto 179/2024, de 2 de septiembre, por el que se regulan las funciones, la composición y el régimen de funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Coordinación de la Ordenación del Litoral](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de octubre de 2024

Demarcación Hidrográfica de Fuerteventura: Plan Hidrológico Insular y Plan Especial de Gestión del Riesgo de Inundación

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 139/2024, de 16 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Fuerteventura, tercer ciclo (2021-2027) (BOCAN n. 190, de 25 de septiembre de 2024)

Decreto 140/2024, de 16 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica de Fuerteventura, segundo ciclo (2021-2027). (BOCAN n. 190, de 25 de septiembre de 2024)

Palabras clave: Aguas. Planificación hidrológica. Inundación. Medio ambiente. Objetivos. Medidas. Plan Territorial Especial.

Resumen:

La aprobación de ambos planes deviene del expediente de infracción que la Comisión Europea ha incoado al Reino de España INFR(2022)2192, actualmente en fase de demanda ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en cuyas conclusiones solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 7, y del artículo 15, apartado 1, de 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; así como por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 14, apartado 3, y del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación en lo que respecta, entre otros planes hidrológicos de cuenca, a la demarcación hidrográfica ES123 Lanzarote.

Asimismo, se ha tenido en cuenta que ambos planes se refieren al mismo periodo de tiempo, tienen el mismo ámbito geográfico de aplicación, así como gran número de objetivos y medidas coincidentes, y que el artículo 14.3 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, prevé la elaboración coordinada de los planes de riesgo de inundación y las revisiones de los planes hidrológicos de cuenca.

Se debe puntualizar que, desde el punto de vista territorial y urbanístico, los Planes Hidrológicos Insulares merecen la calificación jurídica de “planes sectoriales con impacto sobre el territorio”, de acuerdo con la disposición adicional cuarta de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (en particular, el apartado 3 de dicha disposición). Estamos, por tanto, ante un plan que, una vez entre en vigor, tendrá la consideración de Plan Territorial Especial y que, además, prevalecerá sobre los restantes instrumentos de ordenación territorial, ambiental y urbanística vigentes; todo ello de conformidad con el apartado 2 de esa disposición adicional.

El Plan Hidrológico de Fuerteventura es el instrumento que establece las acciones y las medidas para conseguir los objetivos de la planificación hidrológica en la Demarcación Hidrográfica de Fuerteventura y concretamente, para las masas de agua y las zonas protegidas, los objetivos ambientales definidos en el artículo 92-bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, así como para conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y racionalizar el empleo de los recursos hídricos de la isla, protegiendo su calidad y economizándolos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

En segundo lugar, se elabora y aprueba la primera actualización del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación correspondiente al segundo ciclo de planificación (2021- 2027) de la Demarcación Hidrográfica de Fuerteventura.

Los objetivos específicos de este plan son:

- Incrementar la percepción del riesgo de inundación y de las estrategias de autoprotección en la población, los agentes sociales y económicos.
- Mejorar la coordinación administrativa entre actores involucrados en la gestión del riesgo.
- Mejorar el conocimiento para la adecuada gestión del riesgo de inundación.
- Mejorar la capacidad predictiva ante situaciones de avenida e inundaciones.
- Contribuir a mejorar la ordenación del territorio y la gestión de la exposición en las zonas inundables.
- Conseguir una reducción, en la medida de lo posible, del riesgo a través de la disminución de la peligrosidad para la salud humana, las actividades económicas, el patrimonio cultural y el medio ambiente en las zonas inundables.
- Mejorar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad de los elementos ubicados en las zonas inundables.
- Contribuir a la mejora o al mantenimiento del buen estado de las masas de agua, en consonancia con el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica.

Por su parte, y desde el punto de vista sectorial (materia de aguas), los planes de gestión de riesgos de inundación son calificables como Planes Hidrológicos Especiales, de conformidad con el artículo 42.1 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas. El que ahora se aprueba se limita a abordar un extremo concreto, la gestión de riesgos de inundación en la Demarcación Hidrográfica de Fuerteventura, y sus previsiones complementan al Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Fuerteventura, tercer ciclo (2021-2027).

Enlaces web:

[Decreto 139/2024, de 16 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Fuerteventura, tercer ciclo](#)

[Decreto 140/2024, de 16 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Gestión del Riesgo de Inundación de la Demarcación Hidrográfica de Fuerteventura, segundo ciclo](#)

Agenda

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de octubre de 2024

Formación universitaria en derecho ambiental

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

Palabras clave: Universidad. Derecho Ambiental. Formación.

Con el comienzo de curso académico, les recordamos aquí la formación especializada en derecho ambiental y afines en las universidades españolas:

Institución	Formación jurídicoambiental
Universidad Complutense de Madrid	Magíster Propio en Derecho Ambiental
Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho	Máster Universitario en Medio Ambiente: Dimensiones Humanas y Socioeconómicas
Universidad de Alicante	Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad
Universidad del País Vasco	Título Propio online: Máster en Derecho Ambiental
Universitat Rovira i Virgili	Máster Universitario en Derecho Ambiental
Universidad a Distancia de Madrid. Centro de Estudios Financieros	Máster en Energías Renovables y Eficiencia Energética
Universidad Carlos III de Madrid	Máster Universitario en Derecho de los Sectores Regulados
ISDE Law Business School	Máster online en Real Estate, Urbanismo, Medio Ambiente y Smart Cities
Universidad de Málaga	Máster en Derecho de la Ordenación del Territorio, el Urbanismo y el Medio Ambiente
Universidad Internacional de La Rioja	Máster Universitario en Derecho Ambiental Máster Universitario en Derecho de la Energía y Transición Energética
Universidad de La Laguna y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	Máster en Bioética y Bioderecho (Interuniversitario)
Universidad de Murcia	Máster Universitario en Bioderecho: Derecho, Ética y Ciencia

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 11 de octubre de 2024

Formación universitaria en derecho ambiental

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

Palabras clave: Universidad. Derecho Ambiental. Formación.

Ampliamos aquí la formación especializada en derecho ambiental y afines en las universidades españolas:

Institución	Formación jurídicoambiental
Universidad Complutense de Madrid	Magíster Propio en Derecho Ambiental
Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho	Máster Universitario en Medio Ambiente: Dimensiones Humanas y Socioeconómicas
Universidad de Alicante	Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad
Universidad del País Vasco	Título Propio online: Máster en Derecho Ambiental
Universitat Rovira i Virgili	Máster Universitario en Derecho Ambiental
Universidad a Distancia de Madrid. Centro de Estudios Financieros	Máster en Energías Renovables y Eficiencia Energética
Universidad Carlos III de Madrid	Máster Universitario en Derecho de los Sectores Regulados
ISDE Law Business School	Máster online en Real Estate, Urbanismo, Medio Ambiente y Smart Cities
Universidad de Málaga	Máster en Derecho de la Ordenación del Territorio, el Urbanismo y el Medio Ambiente
Universidad Internacional de La Rioja	Máster Universitario en Derecho Ambiental Máster Universitario en Derecho de la Energía y Transición Energética
Universidad de La Laguna y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	Máster en Bioética y Bioderecho (Interuniversitario)
Universidad de Murcia	Máster Universitario en Bioderecho: Derecho, Ética y Ciencia
Universidad de Granada	Máster Propio en Derecho de Aguas y en Derecho Ambiental de Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de octubre de 2024

[Congreso Internacional sobre Política Medioambiental en el ámbito de la Defensa \(Ministerio de Defensa\), Universidad de Valladolid, 28 y 29 octubre de 2024, online](#)

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

Palabras clave: Defensa. Política Ambiental. Formación.

Resumen:

La Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid organiza el “Congreso Internacional sobre Política Medioambiental en el ámbito de la Defensa (Ministerio de Defensa)”, a celebrarse los días 28 y 29 de octubre de 2024.

La temática que se expondrá versará sobre:

- Defensa y Medio Ambiente: Un diálogo entre instituciones para un futuro sostenible
- Montes, defensa y propiedad: Desafíos legales y ambientales
- Las Fuerzas Armadas y la sostenibilidad: Compromiso con el Medio Ambiente
- Una visión complementaria europea sobre la Política Medioambiental en el ámbito de Defensa

Este evento se celebrará por medio de la [plataforma Teams](#):

Id. de reunión: 381 761 280 946

Código de acceso: 5nZRqd

Enlace web: [Congreso Internacional sobre Política Medioambiental en el ámbito de la Defensa \(Ministerio de Defensa\)](#)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

David Mercadal Cuesta
Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de octubre de 2024

Aguas:

TORNOS MAS, Joaquín. *Observatorio del Ciclo del Agua 2023*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 390 p.

Alimentación:

GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel. *El régimen jurídico administrativo de los productos cosméticos*. Barcelona: Atelier, 2024. 234 p.

Biodiversidad:

GARCÍA URETA, Agustín (Dir.); SORO MATEO, Blanca (Dir.); ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M. (Dir.); JORDANO FRAGA, Jesús (Dir.) et al. *Comentario sistemático a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad*. Barcelona: Marcial Pons, 2024. 526 p.

Cambio climático:

ORTEGA GIRONÉS, Enrique; SÁENZ DE SANTA MARÍA BENEDET, José Antonio; UHLIG, Stefan. *Cambios climáticos*. Sevilla: Aula Magna, 2024. 504 p.

VALENCIA MARTÍN, Germán. *El desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 750 p.

Comunidades autónomas:

VALENCIA MARTÍN, Germán. *El desarrollo autonómico de los objetivos climáticos*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 750 p.

Derecho Ambiental:

MOYANO, Cristian. *Límites ambientales y justicia ecosocial: un diálogo filosófico con la igualdad de capacidades*. Madrid: CSIC: Plaza y Valdés, 2023. 440 p.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. *Justicia ambiental: perspectivas nacional y comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 586 p.

TORRES LÓPEZ, M^a Asunción (Dir.); ARANA GARCÍA, Estanislao (Dir.). *Derecho Ambiental* (4^a ed.). Madrid: Tecnos, 2024. 376 p.

Derechos fundamentales:

MOYANO, Cristian. *Límites ambientales y justicia ecosocial: un diálogo filosófico con la igualdad de capacidades*. Madrid: CSIC: Plaza y Valdés, 2023. 440 p.

Dominio público:

NÚÑEZ, José Caro; FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, María De Los Ángeles. *La rentabilización de bienes públicos en tiempos de crisis: instrumentos urbanísticos y comparados*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 500 p.

Energía:

COMISIÓN Europea. Dirección General de Energía. *State of the Energy Union Report 2024*. Bruselas (Bélgica): Comisión Europea. Dirección General de Energía, 2024. 21 p. Disponible en:

https://energy.ec.europa.eu/document/download/bd3e3460-2406-47a1-aa2e-c0a0ba52a75a_en?filename=State%20of%20the%20Energy%20Union%20Report%202024.pdf&prefLang=es (Fecha de último acceso 10/10/2024).

Ética ambiental:

MOYANO, Cristian. *Límites ambientales y justicia ecosocial: un diálogo filosófico con la igualdad de capacidades*. Madrid: CSIC: Plaza y Valdés, 2023. 440 p.

Gestión ambiental:

CONDE ANTEQUERA, Jesús. *La gestión de residuos: del servicio público a la regulación*. Barcelona: Marcial Pons, 2024. 384 p.

Ordenación del territorio:

LORA-TAMAYO VALLVÉ, MARTA (Coord.) et al. *Derecho Administrativo IV: intervención pública sobre el territorio*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024. 308 p.

Pesca:

GUTIÉRREZ FIGUEROA, Francisco. *La libertad de pesca en la alta mar y sus limitaciones en el Derecho Internacional contemporáneo*. Granada: Comares, 2024. 204 p.

Residuos:

CONDE ANTEQUERA, Jesús. *La gestión de residuos: del servicio público a la regulación*. Barcelona: Marcial Pons, 2024. 384 p.

Salud:

CASTILLO RODRÍGUEZ, Carlos del; GONZÁLEZ LEONOR, M. Carmen; GONZÁLEZ BUENO, Antonio. *Legislación Farmacéutica Española: medicamentos y productos sanitarios*. Madrid: Dykinson, 2024. 378 p.

GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel. *El régimen jurídico administrativo de los productos cosméticos*. Barcelona: Atelier, 2024. 234 p.

Suelos:

TEROL GÓMEZ, Ramón. *Caracterización y elementos de protección del régimen del suelo no urbanizable, rústico o rural*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 180 p.

Urbanismo:

NÚÑEZ, José Caro; FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, María De Los Ángeles. *La rentabilización de bienes públicos en tiempos de crisis: instrumentos urbanísticos y comparados*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 500 p.

TEROL GÓMEZ, Ramón. *Caracterización y elementos de protección del régimen del suelo no urbanizable, rústico o rural*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 180 p.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. *Derecho urbanístico de Cataluña* (12ª ed.). Barcelona: Atelier, 2024. 378 p.

Tesis doctorales

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 11 de octubre de 2024

Cambio climático:

MARADIAGA MARÍN, María Fernanda. *Evaluación de los servicios ecosistémicos de las áreas verdes urbanas: planificación, diseño para la salud pública y la mitigación al cambio climático caso de estudio: Alcaldía de Tlalpan, Ciudad de México*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Julio Peñas De Giles y el Dr. Juan Manuel Medina Sánchez. Granada: Universidad de Granada. Programa de Doctorado en Biología Fundamental y de Sistemas, 2024. 212 p. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10481/95005> (Fecha de último acceso 10/10/2024).

Energías renovables:

BALCERZAK, Filip. *Arbitraje de energías renovables, ¿quo vadis? Implicaciones de la experiencia española para el derecho internacional de inversiones*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Domingo Bello Janeiro. A Coruña: Universidade da Coruña, 2023. 363 p. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2183/39184> (Fecha de último acceso 10/10/2024).

Fiscalidad ambiental:

VALLE BAUDINO, Paola del. *Instrumentos tributarios y materias primas minerales en Europa*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Ángel Urquizu Cavallé. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili. Departament de Dret Privat, Processal i Financer, 2024. 350 p. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/691820> (Fecha de último acceso 10/10/2024).

Minería:

VALLE BAUDINO, Paola del. *Instrumentos tributarios y materias primas minerales en Europa*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Ángel Urquizu Cavallé. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili. Departament de Dret Privat, Processal i Financer, 2024. 350 p. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/691820> (Fecha de último acceso 10/10/2024).

Protección de especies:

MONSALVE MANTILLA, Milton Duban. *Protección y conservación de especies animales: responsabilidad del Estado Colombiano*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Joan Manuel Trayter Jiménez. Girona: Universitat de Girona. Departament de Dret Públic, 2024. 346 p.

Responsabilidad ambiental:

MONSALVE MANTILLA, Milton Duban. *Protección y conservación de especies animales: responsabilidad del Estado Colombiano*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Joan Manuel Trayter Jiménez. Girona: Universitat de Girona. Departament de Dret Públic, 2024. 346 p.

PAREDES CORONEL, Pablo Andrés. *La responsabilidad de los estados y las compañías energéticas por el cambio climático: estudio de los elementos de la responsabilidad civil presentes en la litigación climática*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Albert Ruda Girona: Universitat de Girona. Departament de Dret Privat, 2024. 466 p.

Salud:

MARADIAGA MARÍN, María Fernanda. *Evaluación de los servicios ecosistémicos de las áreas verdes urbanas: planificación, diseño para la salud pública y la mitigación al cambio climático caso de estudio: Alcaldía de Tlalpan, Ciudad de México*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Julio Peñas De Giles y el Dr. Juan Manuel Medina Sánchez. Granada: Universidad de Granada. Programa de Doctorado en Biología Fundamental y de Sistemas, 2024. 212 p. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10481/95005> (Fecha de último acceso 10/10/2024).

Urbanismo:

MARADIAGA MARÍN, María Fernanda. *Evaluación de los servicios ecosistémicos de las áreas verdes urbanas: planificación, diseño para la salud pública y la mitigación al cambio climático caso de estudio: Alcaldía de Tlalpan, Ciudad de México*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Julio Peñas De Giles y el Dr. Juan Manuel Medina Sánchez. Granada: Universidad de Granada. Programa de Doctorado en Biología Fundamental y de Sistemas, 2024. 212 p. Disponible en: <https://hdl.handle.net/10481/95005> (Fecha de último acceso 10/10/2024).

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de octubre de 2024

Se han publicado los siguientes 22 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Actualidad jurídica Aranzadi, n. 1006, 2024
- (La) administración práctica: enciclopedia de administración municipal, n. 5, 2024
- Anales de geografía de la Universidad Complutense, vol. 42, n. 1, 2022, <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/issue/view/3959>
- Anuario Mexicano de Derecho Internacional, n. 22, enero-diciembre 2022, <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2022.22>
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. 56, n. 167, mayo-agosto 2023, <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2023.167>
- Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, n. 3, marzo 2024
- Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas, n. 190, 2024
- Cuadernos de derecho transnacional, vol. 15, n. 1, marzo 2023, <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/issue/view/693>
- Cuadernos Manuel Giménez Abad, n. 26, diciembre 2023, <https://www.fundacionmgimenezabad.es/media/6064/download?inline>
- The Environmental Law Reporter, vol. 54, n. 10, octubre 2024
- Environmental Law Review, vol. 26, n. 3, septiembre 2024
- Impact Assessment and Project Appraisal, vol, 42, n. 4, 2024
- Journal of World Energy Law and Business, vol. 17, n. 5, octubre 2024
- Política exterior, vol. 38, n. 218, 2024
- Revista Andaluza de Administración Pública, n. 117, enero-junio 2024, <https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/issue/view/numero-117>

- Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 15, n. 1, 2024, <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/issue/view/234>
- Revista de Administración Pública, n. 224, 2024, <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-224-mayoagosto-2024>
- Revista de Derecho comunitario Europeo, n. 78, mayo/agosto 2024, <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/numero-78-mayoagosto-2024>
- Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS), n. 18-19, 2021, <https://www.iurelicet.com/investigaciones/revista-reds/reds18-19/>
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n. 371, 2024
- Revista de Ordenación del Sector Marítimo, vol. 1, n. 1, octubre 2023, <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/rosm/issue/view/130>
- Revista Vasca de Administración Pública, n. 128, enero-abril 2024, <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.128.2024.1>

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 18 y 25 de octubre de 2024

Acceso a la justicia:

DEVEREUX, Steven M. EU attacks on investor rights. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 17, n. 5, octubre 2024, pp. 322-334. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae013> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Agricultura:

HOLDEN, Laura. From farm to fork? Brexit and the International Plant Protection Convention. *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 3, septiembre 2024, pp. 185-202. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529241259879> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

MARZAL RAGA, Reyes. La protección de tierras agrícolas desde el derecho administrativo urbanístico. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3810> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Aguas:

DÍAZ LÓPEZ, Daniela Lucero; DELGADO REQUENA, Kiara Krisse; RAMOS CORDOVA, Heydi Yamile; et al. El reconocimiento del agua como sujeto de derecho en Perú: una perspectiva en evolución. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3669> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Alimentación:

BERENGUER, Oriol. El foment públic dels sistemes alimentaris locals: bases jurídiques des del dret a l'alimentació adequada. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3857> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

CUADROS AGUILERA, Pol. Un análisis de los principales conceptos que articulan el discurso actual en torno al derecho a la alimentación: seguridad, soberanía y democracia alimentaria. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3817> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

HERNÁNDEZ SAN JUAN, Isabel. La distribución de alimentos en los sistemas alimentarios locales: la convivencia de la proximidad y la digitalización. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3813> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

KAPALA, Anna. Identifying local food in the context of european system of geographical indications and consumer's right to information. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3816> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

MUÑOZ GÓMEZ, Marta J. Compra pública alimentària. Acomodació de la clàusula ambiental de proximitat al dret de la competencia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3829> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

SEDEÑO LÓPEZ, José Francisco. Medidas fiscales para el fomento de la donación de alimentos y la reducción del desperdicio alimentario. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3792> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

STRAMBI, Giuliana. Food districts as a form of local food system governance regulated by italian law. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3818> (Fecha de último acceso 15-10-2024)

Ayudas:

CANALS AMETLLER, Dolors. Propuestas de reforma administrativa del estado autonómico para la resiliencia institucional y la gestión de los fondos europeos Next Generation. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 26, diciembre 2023, pp. 96-116. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0205> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Bienestar animal:

DONADONI, Paolo. Interruzione della relazione tra umani e animali d'affezione: il “danno interspecifico” nel dibattito giuridico italiano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 56, n. 167, mayo-agosto 2023, págs. 51-78. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2023.167.18559> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

LÓPEZ TUR, Teresa. La guarda y custodia de los animales de compañía. *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)*, n. 18-19, 2021, pp. 73-94. Disponible en: <https://www.iurelicet.com/assets/media/REDS18-19.pdf#page=73> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, María Luisa. Las competencias de las entidades locales para la protección de los animales de compañía a la luz de la nueva Ley de Derechos y el Bienestar de los animales: especial referencia a Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 117, enero-junio 2024, pp. 275-307. Disponible en: <https://doi.org/10.46735/raap.n117.1414> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Buques:

ORBEGOZO MIGUEL, Xabier. Embargo preventivo y declaración de avería gruesa: a propósito del incidente del buque Ever Given. *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 15, n. 1, marzo 2023, pp. 724-737. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/cdt.2023.7559> (Fecha de último acceso: 07-10-2024).

Cambio climático:

PAOR, Ristead de. Afrontando jurídica, política y socioeconómicamente la migración de las poblaciones de peces en el Atlántico Norte debido al cambio climático. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 3-43. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2022.22.16945> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Caminos naturales:

FUENTES ALCALDE, José Luis. Guardas rurales y vigilancia de caminos públicos rurales: ¿Seguridad pública o privada?. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 117, enero-junio 2024, pp.145-163. Disponible en: <https://doi.org/10.46735/raap.n117.1410> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Combustibles:

VIGIL, Alejandro. La influencia de los combustibles fósiles. *Política exterior*, vol. 38, n. 218, 2024, pp. 34-41

Comercio exterior:

MOYA, Guillermo. La política medioambiental de la Unión Europea y la prohibición del “dumping” y las subvenciones hacia ciertos productos de procedencia china. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3791> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Competencias:

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, María Luisa. Las competencias de las entidades locales para la protección de los animales de compañía a la luz de la nueva Ley de Derechos y el Bienestar de los animales: especial referencia a Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 117, enero-junio 2024, pp. 275-307. Disponible en: <https://doi.org/10.46735/raap.n117.1414> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Contratación pública verde:

ESPAÑA PÉREZ, José Alberto. La contratación pública en los proyectos Smart: carencias y necesidades. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, n. 190, 2024

MUÑOZ GÓMEZ, Marta J. Compra pública alimentaria. Acomodació de la clàusula ambiental de proximitat al dret de la competencia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3829> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

RUIZ OLMO, Irene. La descarbonización como elemento integrante de las cláusulas ambientales en la contratación pública. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3768> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

VÁZQUEZ MATILLA, Francisco Javier. La necesaria modificación de contratos de servicios públicos locales por la Ley de Residuos. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, n. 190, 2024

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):

SAHAGÚN SEGOVIANO, Azucena; FERRER ORTEGA, Luis Gabriel. Entra en vigor el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, hecho en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 681-686. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2022.22.16965> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Cooperación internacional:

FERNANDES LUPPI, Dávila Teresa de Galiza. Brasil e seu novo modelo de acordo de cooperação de facilitação de investimentos: o tratamento dado à questão socioambiental a partir da análise dos acordos com Angola e México. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3670> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Costas:

MARZAL RAGA, Reyes; ORTIZ GARCÍA, Mercedes; SALES CIVERA, J. Miguel. La ordenación territorial del espacio costero desde el punto de vista de la economía azul valenciana. *Revista de Ordenación del Sector Marítimo*, vol. 1, n. 1, octubre 2023, pp. 107-124. Disponible en: <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/rosm/issue/view/130> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

MÍGUEZ MACHO, Luis. Usos y aprovechamientos admisibles en la ribera del mar y de las rías y en la zona de servidumbres de protección. *Revista de Administración Pública*, n. 224, mayo-

agosto 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.224.02> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Delito ecológico:

BAUCELLS LLADÓS, Joan. ¿Nuevas perspectivas para el delito ecológico en España? A propósito de la nueva Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3776> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Derecho ambiental:

BESING MOTTER, Ariella Kely; ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger de. From the modern individual to nature: decolonial perspectives of the concept of "subject of rights". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3661> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

CARVALHO, Flávia Alvim de; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Um novo paradigma jurídico e epistemológico como resposta aos novos desafios apresentados pelo Antropoceno ao direito ambiental internacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 45-70. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2022.22.16948> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

GARCÍA SAN JOSÉ, Daniel. Treinta años de protección del derecho al medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: balance crítico de una jurisprudencia con luces y sombras. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 109-150. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2022.22.16950> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

QUISPE REMÓN, Florabel. Medio ambiente y derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 71-107. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2022.22.16949> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Derecho constitucional:

DUARTE, Vic. Ecological constitutionalism within the Canadian context: Chartering international standards of the human right to a healthy environment. *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 3, septiembre 2024, pp. 203-222.

Derechos fundamentales:

DUARTE, Vic. Ecological constitutionalism within the Canadian context: Chartering international standards of the human right to a healthy environment. *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 3, septiembre 2024, pp. 203-222.

GARCÍA SAN JOSÉ, Daniel. Treinta años de protección del derecho al medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: balance crítico de una jurisprudencia con luces y sombras. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 109-150. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2022.22.16950> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

QUISPE REMÓN, Florabel. Medio ambiente y derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 71-107. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2022.22.16949> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Desarrollo sostenible:

REGO VILAR, Simón. El control interno local y los ODS: la importancia de anticipar los cambios. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 3, marzo 2024

Economía sostenible:

MARZAL RAGA, Reyes; ORTIZ GARCÍA, Mercedes; SALES CIVERA, J. Miguel. La ordenación territorial del espacio costero desde el punto de vista de la economía azul valenciana. *Revista de Ordenación del Sector Marítimo*, vol. 1, n. 1, octubre 2023, pp. 107-124. Disponible en: <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/rosm/issue/view/130> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

PAOR, Ristead de. Afrontando jurídica, política y socioeconómicamente la migración de las poblaciones de peces en el Atlántico Norte debido al cambio climático. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 3-43. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2022.22.16945> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando de. Estructura para una política pública de la Generalitat Valenciana en economía azul y para una estrategia marítima autonómica. *Revista de Ordenación del Sector Marítimo*, vol. 1, n. 1, octubre 2023, pp. 61-82. Disponible en: <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/rosm/issue/view/130> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Energía:

ALRESHAID, Nasser; SEMPERTEGUI, Leonardo. Oil exporters and the challenges ahead: the role of NOCs in energy transitions. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 17, n. 5,

octubre 2024, pp. 335-349. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae014> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

CAMPMAJÓ, Montse; ARENAS, Albert. El abogado general del TJUE señala que el tramo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos vulnera la Directiva europea sobre fiscalidad de la energía. *Actualidad jurídica Aranzadi*, n. 1006, 2024.

Energía nuclear:

JUÁREZ GURAIEB, Carla. Contribuciones de la diplomacia al desarme nuclear: ¿qué aportes brindará el Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares al desarme? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 575-610. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2022.22.16962> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Energías renovables:

FRANCISCO, Domingos Joaquim; et al. Pathways to sustainable development: an overview of the progress and obstacles of hydroelectric power production in Angola. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 17, n. 5, octubre 2024, pp. 309-321. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae012> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

XIOL RÍOS, Carlos. Es posible el acotamiento de parte de una finca comunal para ser destinada a la producción de energías renovables por un tercero mediante precio, siempre que se cumplan determinadas condiciones. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 5, 2024, pp. 103-108

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA):

ADUGBILA, Emmanuel Junior; TODOROVSKI, Dimo; PFEFFER, Karin, et al. Impact assessment of the governance principles in the implementation of dam-induced involuntary resettlement on host communities: the case of the Bui Dam in Ghana. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 42, n. 4, 2024, pp. 376-393. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14615517.2024.2400457> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Fiscalidad ambiental:

CAMPMAJÓ, Montse; ARENAS, Albert. El abogado general del TJUE señala que el tramo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos vulnera la Directiva europea sobre fiscalidad de la energía. *Actualidad jurídica Aranzadi*, n. 1006, 2024.

FERNANDES LUPPI, Dávila Teresa de Galiza. Brasil e seu novo modelo de acordo de cooperação de facilitação de investimentos: o tratamento dado à questão socioambiental a partir da análise dos acordos com Angola e México. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3670> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

SEDEÑO LÓPEZ, José Francisco. Medidas fiscales para el fomento de la donación de alimentos y la reducción del desperdicio alimentario. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3792> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Gases efecto invernadero:

ARLOTA, Carolina; GERRARD, Michael B. Regulating shipping of carbon dioxide for sequestration. *The Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 10, octubre 2024.

TALUS, Kim; MADDAHI, Reza. Carbon capture and utilization under EU law: impermanent storage of CO2 in products and pre-combustion carbon capture. *Journal of World Energy Law and Business*, vol. 17, n. 5, octubre 2024, pp. 295-308. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae009> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Hidrocarburos:

CAMPMAJÓ, Montse; ARENAS, Albert. El abogado general del TJUE señala que el tramo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos vulnera la Directiva europea sobre fiscalidad de la energía. *Actualidad jurídica Aranzadi*, n. 1006, 2024.

UMUKORO, Brown. Petroleum Host Communities and their rights to the environment in Nigeria: Shifting between economic interest and the right to clean environment. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3643> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Información ambiental:

KAPALA, Anna. Identifying local food in the context of european system of geographical indications and consumer's right to information. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3816> (Fecha de último acceso 15-10-2024)

Instrumentos y protocolos internacionales:

HOLDEN, Laura. From farm to fork? Brexit and the International Plant Protection Convention. *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 3, septiembre 2024, pp. 185-202. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529241259879> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Medio marino:

MARZAL RAGA, Reyes; ORTIZ GARCÍA, Mercedes; SALES CIVERA, J. Miguel. La ordenación territorial del espacio costero desde el punto de vista de la economía azul valenciana. *Revista de Ordenación del Sector Marítimo*, vol. 1, n. 1, octubre 2023, pp. 107-124.

Disponible en: <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/rosm/issue/view/130> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando de. Estructura para una política pública de la Generalitat Valenciana en economía azul y para una estrategia marítima autonómica. *Revista de Ordenación del Sector Marítimo*, vol. 1, n. 1, octubre 2023, pp. 61-82. Disponible en: <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/rosm/issue/view/130> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando de. Una propuesta para nuestra Estrategia Azul Autonómica: l'Estratègia Blava de la Comunitat Valenciana. *Revista de Ordenación del Sector Marítimo*, vol. 1, n. 1, octubre 2023, pp. 7-10. Disponible en: <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/rosm/issue/view/130> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Medio rural:

FUENTES ALCALDE, José Luis. Guardas rurales y vigilancia de caminos públicos rurales: ¿Seguridad pública o privada?. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 117, enero-junio 2024, pp.145-163. Disponible en: <https://doi.org/10.46735/raap.n117.1410> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Ordenación del litoral:

MARZAL RAGA, Reyes; ORTIZ GARCÍA, Mercedes; SALES CIVERA, J. Miguel. La ordenación territorial del espacio costero desde el punto de vista de la economía azul valenciana. *Revista de Ordenación del Sector Marítimo*, vol. 1, n. 1, octubre 2023, pp. 107-124. Disponible en: <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/rosm/issue/view/130> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

ORTÍ LUCAS, María Amparo. La planificación de los espacios marítimos. las previsiones estipuladas para la demarcación levantino-balear. *Revista de Ordenación del Sector Marítimo*, vol. 1, n. 1, octubre 2023, pp. 83-106. Disponible en: <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/rosm/issue/view/130> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

SOTELO PÉREZ, María; SOTELO PÉREZ, Ignacio; ESPARCIA PÉREZ, Javier. Idas y venidas de una realidad “incómoda”: la norma, y, la ordenación del territorio como cambio y transformación de los modelos de desarrollo: estudio de caso. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, vol. 42, n. 1, 2022, pp. 273-300. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/aguc.81805> (Fecha de último acceso 07-10-2024).

Pesca:

BÜRGIN, Annina Cristina; RIQUELME VÁZQUEZ, Pablo. El veto a la pesca en aguas profundas del Atlántico Nororiental: ¿un nuevo fracaso de la comitología? *Revista de Derecho*

Comunitario Europeo, n. 78, mayo/agosto 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.78.05> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

PAOR, Ristead de. Afrontando jurídica, política y socioeconómicamente la migración de las poblaciones de peces en el Atlántico Norte debido al cambio climático. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 3-43. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2022.22.16945> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Planeamiento urbanístico:

LÓPEZ PULIDO, Joan Pere. El principio de no regresión ambiental y la integración de la perspectiva ambiental, en la fase preliminar de la tramitación del plan urbanístico. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 5, 2024, pp. 109-116

Planificación hidrológica:

ORTÍ LUCAS, María Amparo. La planificación de los espacios marítimos. las previsiones estipuladas para la demarcación levantino-balear. *Revista de Ordenación del Sector Marítimo*, vol. 1, n. 1, octubre 2023, pp. 83-106. Disponible en: <https://revistas.innovacionumh.es/index.php/rosm/issue/view/130> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Principio de no regresión:

LÓPEZ PULIDO, Joan Pere. El principio de no regresión ambiental y la integración de la perspectiva ambiental, en la fase preliminar de la tramitación del plan urbanístico. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, n. 5, 2024, pp. 109-116

Productos fitosanitarios:

HOLDEN, Laura. From farm to fork? Brexit and the International Plant Protection Convention. *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 3, septiembre 2024, pp. 185-202. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529241259879> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Recursos genéticos:

GOPALAKRISHNAN, N. S.; RAGAVAN, Srividhya; THIRUTHY, Narendran. Intellectual property, genetic resources, and associated traditional knowledge. *The Environmental Law Reporter*, vol. 54, n. 10, octubre 2024.

Residuos:

SOBRINO GARCÍA, Itziar. Perspectivas legales en la gestión de residuos: el equilibrio entre la salvaguarda de los datos personales y la optimización de los modelos de eficiencia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3742> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

VÁZQUEZ MATILLA, Francisco Javier. La necesaria modificación de contratos de servicios públicos locales por la Ley de Residuos. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, n. 190, 2024

Responsabilidad por daños:

DONADONI, Paolo. Interruzione della relazione tra umani e animali d'affezione: il “danno interspecifico” nel dibattito giuridico italiano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 56, n. 167, mayo-agosto 2023, págs. 51-78. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2023.167.18559> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Salud:

DUARTE, Vic. Ecological constitutionalism within the Canadian context: Chartering international standards of the human right to a healthy environment. *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 3, septiembre 2024, pp. 203-222.

Sanidad vegetal:

HOLDEN, Laura. From farm to fork? Brexit and the International Plant Protection Convention. *Environmental Law Review*, vol. 26, n. 3, septiembre 2024, pp. 185-202. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529241259879> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Seguridad alimentaria:

CUADROS AGUILERA, Pol. Un análisis de los principales conceptos que articulan el discurso actual en torno al derecho a la alimentación: seguridad, soberanía y democracia alimentaria. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3817> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Seguridad marítima:

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Aurora. Las cláusulas de elección de foro en los contratos de transporte marítimo de mercancías en régimen de conocimiento de embarque. Los arts. 251 y 468 de la Ley de Navegación Marítima. *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 15, n. 1, marzo 2023, pp. 403-421. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/cdt.2023.7546> (Fecha de último acceso: 07-10-2024).

Servidumbres:

MÍGUEZ MACHO, Luis. Usos y aprovechamientos admisibles en la ribera del mar y de las rías y en la zona de servidumbres de protección. *Revista de Administración Pública*, n. 224, mayo-agosto 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.224.02> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Suelos:

BOADO OLABARRIETTA, Román. La distribución equitativa de beneficios y cargas ante el nuevo paradigma de desarrollo urbano: especial referencia al suelo urbano consolidado en Castilla y León. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 371, 2024, pp. 57-108.

LUQUE ÁLVAREZ, Rafael Ignacio. El régimen de prescripción de las infracciones urbanísticas en suelos no urbanizables protegidos. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 371, 2024, pp. 19-55.

Transportes:

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Aurora. Las cláusulas de elección de foro en los contratos de transporte marítimo de mercancías en régimen de conocimiento de embarque. Los arts. 251 y 468 de la Ley de Navegación Marítima. *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 15, n. 1, marzo 2023, pp. 403-421. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/cdt.2023.7546> (Fecha de último acceso: 07-10-2024).

ORBEGOZO MIGUEL, Xabier. Embargo preventivo y declaración de avería gruesa: a propósito del incidente del buque Ever Given. *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 15, n. 1, marzo 2023, pp. 724-737. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/cdt.2023.7559> (Fecha de último acceso: 07-10-2024).

Urbanismo:

LÓPEZ CASADO, David; MULERO MENDIGORRI, Alfonso. Las parcelaciones ilegales en España: expansión y efectos de un urbanismo irregular en el entorno de la ciudad reglada. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, vol. 42, n. 1, 2022, pp. 157-181. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/aguc.81800> (Fecha de último acceso 07-10-2024).

LUEÑA HERNÁNDEZ, Jorge Agustín. Apuntes sobre la configuración de las anotaciones registrales de los deberes vinculados a las actuaciones urbanísticas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 371, 2024, pp. 109-171.

MARZAL RAGA, Reyes. La protección de tierras agrícolas desde el derecho administrativo urbanístico. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3810> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 25 de octubre de 2024

Cambio climático:

BOUAZZA ARIÑO, Omar. El desafío del cambio climático ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Administración Pública*, n. 224, mayo-agosto 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.224.06> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Derecho ambiental:

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel. Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3873> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

ARIAS CASTAÑO, Abel. Derecho y políticas ambientales en Asturias (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3908> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

ARIAS CASTAÑO, Abel. Jurisprudencia ambiental en Asturias (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3909> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

ARMENTERAS CABOT, Marcos de. Perspectiva del derecho del medio ambiente y de las políticas ambientales de la Unión Europea. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3901> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

BRUFAO CURIEL, Pedro. Derecho y políticas ambientales en Extremadura (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3866> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

BRUFAO CURIEL, Pedro. Jurisprudencia ambiental en Extremadura (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3867> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

CARMONA GARIAS, Silvia. Jurisprudència ambiental a Catalunya (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3856> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. Derecho y políticas ambientales en la Comunidad de Madrid (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3828> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

EXPÓSITO LÓPEZ, Óscar. Legislación básica de protección del medio ambiente (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3824> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María. Jurisprudencia ambiental internacional (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3850> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

GIL CASIÓN, María Inés. Derecho y políticas ambientales en Cataluña (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3836> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

GILES CARNERO, Rosa. Jurisprudencia ambiental de la Unión Europea (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3853> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

GÓMEZ GONZÁLEZ, Josep Manuel. Derecho y políticas ambientales en Illes Balears (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3917> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

GÓMEZ GONZÁLEZ, Josep Manuel. Jurisprudencia ambiental en Illes Balears (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3918> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

HERRAIZ SERRANO, Olga. Derecho y políticas ambientales en Aragón (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3854> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo Domingo. Jurisprudencia ambiental en Canarias (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3925> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo. Derecho y políticas ambientales en Canarias (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3924> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

LAZKANO BROTONS, Iñigo. Derecho y políticas ambientales en el País Vasco (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3811> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

LAZKANO BROTONS, Iñigo. Jurisprudencia ambiental en el País Vasco (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3812> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

MARQUÈS IBANQUÉ, Maria; RÍOS VERA, Lidia. Jurisprudencia penal ambiental (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3920> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

MELLADO RUIZ, Lorenzo. Jurisprudencia ambiental de Andalucía (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3830> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

MORA RUIZ, Manuela. Derecho y políticas ambientales en Andalucía (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3432> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

MUÑOZ BENITO, Lucía. Derecho y políticas ambientales en La Rioja (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3831> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

PALLARES SERRANO, Anna. Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3851> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

PUENTES COCIÑA, Beltrán. Derecho y políticas ambientales en Galicia (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3923> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen. Jurisprudencia ambiental en Galicia (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3926> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

SANZ RUBIALES, Iñigo. Derecho y políticas ambientales en Castilla y León (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3846> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

SANZ RUBIALES, Iñigo. Jurisprudencia ambiental en Castilla y León (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3847> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

SERENO, Amparo. Derecho y políticas ambientales en Portugal (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3922> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

SISTERO RÓDENAS, Sara. Derecho y políticas ambientales en Comunitat Valenciana (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3914> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

SISTERO RÓDENAS, Sara. Jurisprudencia ambiental en la Comunitat Valenciana (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3913> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

VARGAS-CHAVES, Iván; CUMBE-FIGUEROA, Alexandra; MARULANDA, Diana. Los derechos de las generaciones futuras: consideraciones desde el reconocimiento de los derechos de la naturaleza a partir de la STC4360-2018 de la Corte Suprema de Justicia de Colombia. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3759> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Derecho constitucional:

ESTEVE-JORDÀ, Clara. Jurisprudencia constitucional ambiental (Primer semestre 2024). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 15, n. 1, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.17345/rcda3832> (Fecha de último acceso 15-10-204).

Urbanismo:

MARTÍN VALDIVIA, Salvador María. Esopo y el urbanismo andaluz: comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 25/2024, de 13 de febrero, sobre la LISTA. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 117, enero-junio 2024, pp. 229-271. Disponible en: <https://doi.org/10.46735/raap.n117.1413> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Recensiones

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 18 de octubre de 2024

Aguas:

RUBIO BRAVO, María Purificación. Recensión: “Ángel Menéndez Rexach y Alejandro Vergara Blanco: Derecho de Aguas: los modelos de España y Chile”. *Revista de Administración Pública*, n. 224, mayo-agosto 2024. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-224-mayoagosto-2024/angel-menendez-rexach-y-alejandro-vergara-blanco-derecho-de-aguas-los-modelos-de-espana-y-chile> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Alimentación:

DÍAZ, Alejandra P. Recensión “Negro, Sandra (Coord.), Acuerdo Unión Europea-Mercosur. La comercialización de alimentos en la Unión Europea y el Mercosur, Buenos Aires, B. de F., 2019, 256 p.” *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 703-706. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2022.22.16969> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Cambio climático:

REÁTEGUI, Félix. Recensión “Salmón, Elizabeth (Coord.). Cambio climático y derechos humanos, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2020, 319 p.” *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 707-711. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2022.22.16970> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Derechos fundamentales:

REÁTEGUI, Félix. Recensión “Salmón, Elizabeth (Coord.). Cambio climático y derechos humanos, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2020, 319 p.” *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 707-711. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2022.22.16970> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Economía circular:

CASADO CASADO, Lucía. Recensión: “Lorenzo Mellado Ruiz: Desafíos regulatorios de la economía circular azul”. *Revista de Administración Pública*, n. 224, mayo-agosto 2024. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-224-mayoagosto-2024/lorenzo-mellado-ruiz-desafios-regulatorios-de-la-economia-circular-azul> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Edificación:

BUSQUETS ARNAU, Gemma. Recensión: “Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda. El impacto de la Ley estatal por el derecho a la vivienda. Berta Bastús Ruiz, Atelier Libros Jurídicos, 2023”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 117, enero-junio 2024, pp. 311-312. Disponible en: <https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/1415> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Espacios naturales protegidos:

ROMEO RUIZ, Aritz. Recensión “VERA JURADO, D.J. y ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M., (dirs.), Espacios Naturales protegidos en Andalucía: impacto de las tecnologías de la información, de la comunicación y de la Inteligencia Artificial en su protección y conservación, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, 368 p.”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 128, enero-abril 2024, pp. 283-286. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.128.2024.1.10> (Fecha de último acceso 08-10-2024).

Información ambiental:

ROMEO RUIZ, Aritz. Recensión “VERA JURADO, D.J. y ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M., (Dirs.). Espacios Naturales protegidos en Andalucía: impacto de las tecnologías de la información, de la comunicación y de la Inteligencia Artificial en su protección y conservación. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023, 368 p.”. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 128, enero-abril 2024, pp. 283-286. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.128.2024.1.10> (Fecha de último acceso 08-10-2024).

Instrumentos y protocolos internacionales:

DÍAZ, Alejandra P. Recensión “Negro, Sandra (Coord.), Acuerdo Unión Europea-Mercosur. La comercialización de alimentos en la Unión Europea y el Mercosur, Buenos Aires, B. de F., 2019, 256 p.”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n. 22, enero-diciembre 2022, pp. 703-706. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2022.22.16969> (Fecha de último acceso 07/10/2024).

Medio rural:

TOMÉ DOMÍNGUEZ, Paula María. Recensión: “Régimen jurídico de la despoblación en España: Reforma territorial, transformación digital y valorización del patrimonio natural y cultural. Álvarez González, E. M., Thomson Reuters Aranzadi, 2023”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 117, enero-junio 2024, pp. 317-321. Disponible en: <https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/1417> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

Urbanismo:

CABALLERO, Rafael. Recensión: “Fernando García Rubio: Derecho a la vivienda versus derecho de propiedad urbana. La necesaria ponderación y su plasmación en la Ley por el derecho a la vivienda”. *Revista de Administración Pública*, n. 224, mayo-agosto 2024. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-224-mayoagosto-2024/fernando-garcia-rubio-derecho-la-vivienda-versus-derecho-de-propiedad-urbana-la-necesaria> (Fecha de último acceso 15-10-2024).

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambiental (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 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 pretende satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el [cuestionario de valoración](#).

Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental

Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual Núm. 149 Octubre 2024

“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.