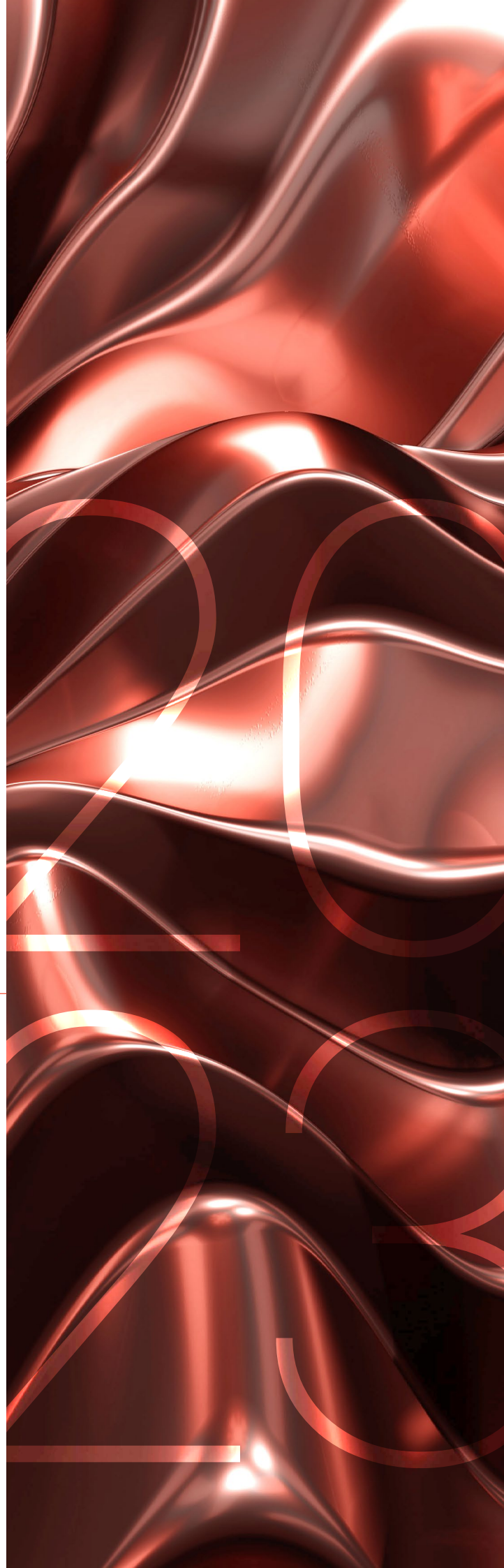


Pérez-Llorca

Newsletter
Medio Ambiente

NOVIEMBRE 2023



Índice

NOVEDADES NORMATIVAS

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2023, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, estableciendo un régimen de responsabilidad ampliada del productor para los productos textiles y del calzado /3

Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, el Reglamento de la Administración Pública del Agua y el Real Decreto por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo /4

Puesta en marcha del primer Registro de Fincas con Iniciativas de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad /5

Ley 4/2023 de 6 de julio de Ordenación Integral y Gestión Integrada del litoral de Galicia /6

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 /7

Principales novedades de la Directiva de Eficiencia Energética adoptada por el Consejo de la Unión Europea /8

NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

El Tribunal Supremo valida el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 /10

Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de julio de 2023 sobre la consulta individualizada a los posibles municipios afectados por la planificación de la red de transporte de energía eléctrica /11

Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2023 sobre los límites de modificación de planeamiento derivados del principio ambiental de no regresión /12

Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre la nulidad de la moratoria de acceso a Madrid Central de vehículos con clasificación ambiental B /13

NOVEDADES NORMATIVAS

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2023, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, estableciendo un régimen de responsabilidad ampliada del productor para los productos textiles y del calzado

Antoni Companys | Counsel

El pasado 5 de julio de 2023 se publicó la propuesta de Directiva de modificación de la vigente Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos, conocida como Directiva marco de residuos (la “**Propuesta de Directiva**”).

Con base en el principio “quien contamina paga”, recogido en el artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Propuesta de Directiva obliga a los Estados Miembros a establecer un régimen de responsabilidad ampliada del productor (“**RAP**”) para determinados productos textiles, productos relacionados con textiles y de calzado, previstos en su Anexo IV. Así, la Propuesta de Directiva contempla obligaciones financieras, organizativas y de información a cargo de los productores o de las organizaciones que se constituyan para dar respuesta de forma colectiva a las obligaciones del régimen de RAP.

En cuanto a las compañías del sector textil incluidas en el ámbito de aplicación de la Propuesta de Directiva, hay que señalar que la definición de “*productor de productos textiles, relacionados con textiles y de calzado*” (art. 3.4. ter) es similar a la empleada en otros regímenes RAP, con las correspondientes particularidades del sector textil, con el importante matiz que determinadas empresas o profesionales, por razón de su tamaño, quedan excluidos de la definición y por tanto del conjunto de obligaciones de la RAP.

Los productores deberán sufragar los costes de un amplio abanico de actividades asociadas a la gestión de los residuos textiles y de calzado, desde su recogida hasta la posterior gestión de los residuos orientada a su reutilización, reciclado u otras operaciones de valorización. Los costes a sufragar no podrán ser superiores a los necesarios para la prestación de los servicios en cuestión de manera económicamente eficiente (art. 22. *bis*). 6).

Los fabricantes de productos deberán designar una “*organización competente en materia de responsabilidad del productor*”, figura conocida en nuestro ordenamiento como sistema colectivo de responsabilidad ampliada¹ o “**SCRAP**”, que será la entidad que lleve a cabo, en nombre de los productores, determinadas obligaciones del régimen de RAP, en particular las relativas a la gestión de los residuos (art. 22. *quater*), y que deberá obtener una autorización administrativa para poder operar.

En concreto, estas organizaciones deberán establecer un sistema de recogida separada para los productos textiles y de calzado, en el territorio de todo Estado miembro en el que comercialicen por primera vez dichos productos. Este sistema de recogida deberá cumplir, entre otros, los siguientes requisitos (art. 22. *quater*. 6):

- a) Consistirá en puntos de recogida establecidos por los SCRAP en cooperación, en su caso, con empresas y entidades de la economía social, distribuidores, autoridades públicas o terceros que lleven a cabo la recogida, en su nombre, y otros puntos de recogida voluntaria.
- b) Abarcará el territorio del Estado miembro en su totalidad, sin limitarse a las áreas en las que la recogida y posterior gestión de dichos productos resulte rentable.

¹ Artículo 50 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Los SCRAP deberán contar con procedimientos de selección de gestores de residuos no discriminatorios, basados en criterios de adjudicación transparentes, y que no impongan una carga desproporcionada a las pequeñas y medianas empresas (art. 22. *quater*. 18).

Los Estados Miembros deberán crear un Registro de Productores del Producto (art. 22 ter) a efectos de supervisar el cumplimiento de las obligaciones del régimen de RAP. En concreto, los productores deberán inscribirse en el registro del Estado miembro en el que comercialicen por primera vez sus productos. De esta forma, solo se permitirá a los productores comercializar por primera vez sus productos en un Estado Miembro si están inscritos en el registro de ese concreto Estado Miembro.

Por último, la Propuesta de Directiva (art. 22.d).8) también regula los requisitos que deberán cumplir los traslados de productos textiles “usados”, a fin de diferenciarlos de los traslados de residuos textiles.

Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, el Reglamento de la Administración Pública del Agua y el Real Decreto por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo

Beatriz Álvarez | Abogada

El 31 de agosto de 2023 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por el que se modifican las siguientes normas: (i) el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; (ii) el Reglamento de la Administración Pública del Agua, aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio; y (iii) 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 (el “RD 665/2023”).

Entre las modificaciones que introduce el RD 665/2023, en cada una de las normas mencionadas, están las siguientes:

1. Reglamento del Dominio Público Hidráulico (el “RDPH”)

- **Simplificación administrativa:** (i) se simplifica el régimen de autorización, sometiendo a declaración responsable determinadas actividades (e.g. corta, poda y retirada de árboles; la retirada de escombros; obras de reparación o mantenimiento ciertas infraestructuras que no supongan cambios en su sección, etc.); (ii) se establece un régimen simplificado de la tramitación de los vertidos de aguas residuales de escasa entidad (i.e. aquellos vertidos de aguas residuales domésticas sin posibilidad de formar parte de una aglomeración urbana; (iii) se modifican diversos artículos del RDPH para agilizar y establecer un procedimiento homogéneo de tramitación de expedientes administrativos y notificaciones de los organismos de cuenca; y (iv) se eximen de declaración responsable / título administrativo aquellas actuaciones de actualización o mejora tecnológica / reparación / mantenimiento de redes públicas de comunicaciones electrónicas, etc.
- **Digitalización de la gestión del Dominio Público Hidráulico:** (i) se implanta el registro electrónico, así como el traslado de asientos desde el existente Libro de Registro General de Aprovechamientos de Aguas Públicas; (ii) se sustituyen las publicaciones en los boletines oficiales y en el tablón de anuncios del ayuntamiento por publicaciones en el BOE y en la web del organismo de cuenca que corresponda (tratando así de agilizar la resolución de aquellos expedientes relativos a concesiones, constitución de comunidades, delimitaciones cartográficas, deslindes y vertidos, etc.); y (iii) se hace necesario comunicar por vía electrónica aquella información relacionada con agua derivada de los caudales ecológicos, control efectivo de caudales en usos privativos del agua, vertidos de aguas residuales, etc.; asimismo,

podrán certificarse también por entidades colaboradoras de la administración hidráulica homologadas a tal efecto.

- **Otras consideraciones:** (i) se establece un procedimiento simplificado excepcional de otorgamiento de concesiones para abastecimiento de poblaciones de menos de 20.000 habitantes; (ii) se mejoran aspectos de la tramitación de las normas técnicas de seguridad de presas, embalses y balsas, etc.

2. Reglamento de la Administración Pública del Agua

- **Competencias de las Juntas de explotación:** se modifica su regulación detallando tanto la gestión de los recursos de aguas subterráneas por la Junta como que las propuestas que formule la Junta se trasladarán al organismo de cuenca y serán de obligado cumplimiento.
- **Composición de la Junta de explotación:** se introduce un nuevo artículo regulando la composición de la Junta de explotación para la gestión de masas de agua subterráneas declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado.

3. Real Decreto por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados

- **Contaminación de las aguas subterráneas:** se introduce un plazo de 1 mes para comunicar a la administración hidráulica competente sobre evidencias o indicios de contaminación de aguas subterráneas. Asimismo, se regula la creación de grupos de trabajo y control para abordar el alcance de trabajos de investigación y evaluar riesgos, proyectos de descontaminación, etc.

En general, todo lo anterior pretende fortalecer e incrementar las inversiones y la gestión en estas materias, a la vez que se reducen las cargas administrativas.

Puesta en marcha del primer Registro de Fincas con Iniciativas de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad

Clara Carazo | Abogada

La Generalitat de Catalunya (la “**Generalitat**”) ha implementado una acción pionera dentro de las medidas de Custodia de Territorio de España consistente en la puesta en marcha del primer Registro de Fincas con Iniciativas de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (el “**Registro**”) mediante la aprobación del Decreto 161/2023, de 29 de agosto, sobre el Registro de Fincas con Iniciativas de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (el “**Decreto**”).

La Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad definió las actuaciones de custodia del territorio como una estrategia para implicar a personas propietarias y usuarias de tierras en la conservación de la naturaleza y el paisaje, impactando positivamente en la biodiversidad. En este sentido, con la puesta en marcha del Registro, se pretende avanzar en estas actuaciones e implicar en el compromiso de conservación a las personas propietarias de fincas rurales y usuarias del territorio.

Teniendo en cuenta que la participación privada de los ciudadanos se considera una pieza fundamental y necesaria para la protección de la biodiversidad y el Patrimonio Natural, la finalidad del Registro, según lo dispuesto en el Decreto, es doble.

Por un lado, la finalidad informativa consistente en compilar toda la información de las fincas donde se desarrollan iniciativas de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Por otro lado, una finalidad de reconocimiento de las actuaciones de los ciudadanos. Así se prevé que aquellas personas que hayan formalizado iniciativas de conservación podrán optar con mayor facilidad a medidas de fomento que promueva la Generalitat tales como subvenciones, ayudas o beneficios fiscales.

Entre otras cuestiones, el Decreto regula qué fincas pueden ser objeto de inscripción en el Registro estableciendo que deberán disponer de iniciativas de conservación formalizadas en un contrato de custodia del territorio, en un convenio de gestión o bien en un plan de gestión que tenga el contenido mínimo de información previsto en el anexo (i.e. datos identificativos de las partes, principales elementos del patrimonio natural, objetivos, vigencia, actuaciones de seguimiento, etc.).

Asimismo, el Decreto establece el procedimiento para la inscripción en el Registro, que deberá realizarse mediante el modelo formalizado y la Generalitat deberá resolver expresamente sobre su inclusión o no dentro del plazo de seis (6) meses, estableciéndose un sentido del silencio positivo para el caso de que no se haya resuelto y notificado en plazo.

La inscripción en el Registro conlleva asimismo una serie de obligaciones como la comunicación de todos los cambios o modificaciones de los datos inscritos o la presentación de una memoria anual del estado de desarrollo de la iniciativa de conservación, obligaciones que deberán cumplirse durante la vigencia de la inscripción.

Por último, cabe destacar que la disposición transitoria segunda del Decreto permite beneficiarse de la inscripción en el Registro y, por lo tanto, de las medidas de fomento indicadas, a fincas en las que ya se vengan desarrollando este tipo de iniciativas.

Ley 4/2023 de 6 de julio de Ordenación Integral y Gestión Integrada del litoral de Galicia

Álvaro Fernández-Novel e Ismael Errahmouni | Abogado y asesor jurídico

El 14 de septiembre de 2023 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la nueva Ley 4/2023 de 6 de julio de Ordenación Integral y Gestión Integrada del Litoral de Galicia (“**LOLGA**”), con entrada en vigor desde el 2 de agosto de 2023.

Esta ley tiene por objeto regular la organización administrativa y el régimen de intervención en el litoral gallego. En este sentido, los objetivos principales de la LOLGA son:

- Garantizar una actuación integrada en el litoral mediante las técnicas de coordinación, colaboración, cooperación y participación.
- Regular el tratamiento del litoral gallego dentro de los instrumentos de planeamiento.
- Fijar para cada zona del litoral el régimen jurídico de usos y actividades específico, teniendo en cuenta los valores paisajísticos de cada zona.

Para ello, se establece por primera vez en la LOLGA la definición del litoral, que se entiende por “*franja de anchura variable, a ambos lados de la ribera*” sobre la que se desarrollan actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar.

Bajo esta nueva regulación, se establecen, dentro del litoral, tres niveles de protección con un régimen de actuaciones diferenciado, en concreto:

- Área de protección ambiental (“**APA**”): incluye los espacios naturales protegidos y marinos del litoral y los espacios de dominio público marítimo-terrestre que conforma la ribera del mar de las rías, por reunir características singulares e insustituibles.
- Área de mejora ambiental y paisajística: aquellos espacios o terrenos que, sin necesariamente reunir las cualidades de los anteriores, “*se encuentran libres de procesos de urbanización o degradación o sufrieron procesos de desnaturalización reversibles*”.

En esta categoría se incluyen, asimismo: (i) los espacios contiguos a los del APA que contribuyan a preservar los valores naturales del litoral; (ii) los espacios de interés ambiental y paisajístico no incluidos en el APA delimitados por el Plan

de Ordenación Costera²; y (iii) el espacio restante de suelo no urbanizable con edificaciones vinculadas a usos y explotaciones de carácter tradicional.

- **Área de reordenación:** en esta zona se incluyen los espacios degradados o desnaturalizados, espacios en suelo urbano o de núcleo rural o aquellos espacios afectados por cualquier tipo de acción humana que provoque la pérdida irreversible de los valores naturales y los espacios del litoral.

En concreto, forman parte del área de ordenación la zona de servicio de los puertos autonómicos y los terrenos comprendidos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre de 20 metros, en los términos que se regulan en la Ley de Costas³.

Pese a su entrada en vigor, cabe tener en cuenta que la LOLGA ha sido recientemente impugnada ante el Tribunal Constitucional, al considerar que parte de su contenido invade las competencias de la Administración General de Estado en materia de costas y de dominio público marítimo-terrestre. Este recurso afecta a 31 artículos de la nueva ley y ha sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional, acordando la suspensión de efectos de estas disposiciones hasta que recaiga sentencia.

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

Jaime García-Moya | Abogado

El pasado 14 de junio de 2023 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 445/2023 el cual modifica la Ley 21/2013, de evaluación ambiental (el “Real Decreto” y la “LEA”, respectivamente) que tiene como finalidad la regulación de las bases que deben seguir las evaluaciones ambientales de planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

En este sentido, la LEA establece diferentes niveles de evaluación ambiental dependiendo del impacto de la actividad que se pretenda desarrollar, incorporando una serie de anexos que incluyen listados de diferentes actividades a los que se les asigna un tipo de evaluación ambiental.

En particular, el Real Decreto tiene como principal objeto la modificación de los siguientes anexos:

- **Anexo I:** procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria para la formulación de la declaración de impacto ambiental;
- **Anexo II:** procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada; y
- **Anexo III:** criterios para determinar si un proyecto del anexo II se somete a evaluación ambiental ordinaria o simplificada.

A continuación, se exponen algunas de las actividades más destacables que han sido incorporadas en dichos anexos:

- **Anexo I:** (i) las instalaciones para generación de energía hidroeléctrica, con independencia de que se desarrollen o no en espacios naturales protegidos, que afecten a masas de agua captando o retornando caudales o interrumpiendo la continuidad longitudinal de los cauces y la rehabilitación de antiguas centrales; (ii) las instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar para autoconsumo que no se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen más de 100 ha de superficie; o (iii) todos los parques eólicos ubicados en espacios sujetos a regímenes de protección.
- **Anexo II:** (i) el almacenamiento energético stand-alone a través de baterías electroquímicas o con cualquier tecnología de carácter hibridado con

² Anteriormente denominado Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.

³ Apartado 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

instalaciones de energía eléctrica; (ii) las instalaciones industriales para la producción de hidrógeno electrolítico, fotoelectrolítico o fotocatalítico a partir de fuentes renovables; o (iii) proyectos de urbanización.

- **Anexo III:** se amplían los criterios generales para sometimiento a evaluación ambiental de proyectos situados por debajo de los umbrales establecidos en el anexo II.

Este Real Decreto tiene regula expresamente por primera vez una serie de actividades que anteriormente no estaban reflejadas en la normativa, estableciendo además que todos los proyectos cuya tramitación ambiental se hubiese iniciado bajo la anterior normativa seguirán tramitándose por la misma, sin perjuicio de la posibilidad de desistir del mismo e iniciar un nuevo trámite de evaluación ambiental para someterse a la nueva regulación.

Principales novedades de la Directiva de Eficiencia Energética adoptada por el Consejo de la Unión Europea

Eduardo Castilla | Asesor jurídico

El pasado 20 de septiembre se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética (la “**Directiva**”), por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955⁴.

La Directiva hace una revisión de la Directiva 2012/27/UE de Eficiencia Energética tratando los aspectos energéticos más relevantes relacionados con el paquete de medidas “*Objetivo 55*”⁵, el cual fue presentado por la Comisión Europea el 14 de julio de 2021 y cuya principal misión es adaptar el marco legislativo de la Unión Europea (“**UE**”), relativo al clima y la energía, al objetivo de neutralidad climática que se pretende conseguir para el año 2050.

Esta nueva Directiva tiene como principal objetivo la reducción del consumo de energía final en los países de la UE en al menos un 11,7% respecto de las previsiones que se realizaron en el año 2020, de forma que el gasto energético final del conjunto de los países UE no supere los 992,5 Mtep⁶ para el año 2030.

De este modo, al establecer como objetivo legalmente vinculante la reducción del 11,7% en el consumo de energía final, los países de la UE se encuentran obligados, a partir de este momento, a priorizar la eficiencia energética en la formulación de sus políticas, en su planificación financiera y social, y en sus inversiones, debiéndose fijar la contribución nacional de cada Estado Miembro a este objetivo en los planes nacionales integrados de energía y clima, los cuales se crearán en función de las circunstancias propias de cada uno de los países. Dichos planes deberán ser presentados de forma definitiva antes del 1 de febrero de 2024.

Continuando con lo arriba expuesto, será la Comisión Europea la encargada de, una vez presentadas todas las contribuciones nacionales, calcular si todas si todas ellas, en su conjunto, alcanzan el ya mencionado objetivo del 11,7% y, en caso de que esto no se produzca, será esta misma institución quien deba proponer las correcciones necesarias, utilizando para su cálculo la “*fórmula de subsanación de desfases*”⁷.

Además, desde el punto de vista económico, con el objetivo de conseguir un mayor desarrollo en la financiación y la inversión en proyectos energéticamente

⁴ Siguiendo lo establecido en el artículo 39 de la Directiva, esta entró en vigor a los 20 días desde su publicación en el DOUE. No obstante, el artículo 37 cual será aplicable a partir del 30 de junio de 2024 y los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 así como los anexos II, VIII, IX, XII, XIII y XIV entrarán en vigor a partir del 12 de octubre de 2025.

⁵ Conjunto de propuestas de revisión y actualización de la legislación europea y poner en marcha nuevas iniciativas con el fin de garantizar que las políticas de la UE se ajusten a los objetivos climáticos establecidos por el Parlamento Europeo y el Consejo.

⁶ Unidad de medida que equivale a la energía que podría rendir una tonelada de petróleo.

⁷ Esta fórmula se calcula, de acuerdo con lo establecido por el Consejo de la Unión Europea en su Comunicado de Prensa de 25 de julio, teniendo en cuenta factores tales como: la intensidad energética, el PIB per cápita de cada nación, el desarrollo de las energías renovables y el potencial de ahorro energético.

Novedades normativas

eficientes, se establece en la Directiva que los Estados Miembros deberán promover los préstamos verdes, concedidos únicamente para el desarrollo de iniciativas sostenibles que generen un impacto positivo en el medio ambiente, y nuevos esquemas de financiación que contribuyan a garantizar una mayor viabilidad de los proyectos energéticamente eficientes.

Además, es importante destacar que esta Directiva no solo será aplicable a las empresas privadas, sino que las nuevas normas, en atención al especial carácter ejemplificante que podría tener el hecho de que la propia Administración aplique estas medidas de reducción energética, imponen una obligación específica para el sector público consistente en conseguir una reducción anual del consumo de energía en un 1,9 %, (excluyendo el transporte público y las Fuerzas Armadas).

En línea con lo anterior, también se obliga a los Estados Miembros a que estos renueven, anualmente, como mínimo el 3 % de la superficie total de los edificios de su propiedad, fomentando la mejora de su eficiencia energética y debiendo tener en cuenta, además, criterios de sostenibilidad y de ahorro de energía a la hora de tomar decisiones relativas a la compra de nuevos inmuebles.

Por último, cabe destacar que se otorga un plazo de 2 años desde la adopción de la Directiva para que los Estados Miembros de la UE transpongan a sus respectivos ordenamientos nacionales este texto legal, por lo que deberá realizarse un seguimiento de este asunto para ver como los diferentes países de la UE y en concreto, España, adoptan esta novedosa Directiva europea.

NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

El Tribunal Supremo valida el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030

Alberto Ibor y José del Saz-Orozco | Socio y abogado

El Tribunal Supremo ha resuelto el segundo de los denominados “Juicios por el Clima” (pleitos dirigidos contra los Gobiernos por su falta de acción ante el cambio climático o contra grandes corporaciones por su impacto en el medio ambiente) y que ha examinado la validez del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (el “PNIEC” o el “Plan”), que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 16 de marzo de 2021.

En particular, se trata de la Sentencia 1.079/2023 (ECLI:ES:TS:2023:3556) que resuelve un recurso presentado por Greenpeace España, Ecologistas en Acción-CODA, Oxfam Intermón, la Coordinadora de ONGS para el desarrollo y cinco activistas de Juventud por el Clima (*Fridays for Future*) contra el PNIEC, una herramienta crucial de planificación estratégica a nivel nacional que integra las políticas energéticas y climáticas y que establece la contribución de España para alcanzar los objetivos definidos en el marco de la Unión Europea y de acuerdo con lo estipulado en el artículo 4.1 de la Ley 7/2021 de cambio climático y transición energética.

Este caso ha generado una amplia discusión en el ámbito jurídico y medioambiental por el trasfondo de este, que no es otro que un examen a la gestión y planificación estratégica nacional en el contexto de la crisis climática y energética.

1. Posición de los demandantes

Las peticiones planteadas por los demandantes, entidades ampliamente reconocidas por su activismo en defensa del medio ambiente y los derechos humanos, se enfocaron en la necesidad de revisar los objetivos de mitigación contemplados en el PNIEC, de acuerdo con los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático.

En este sentido, el PNIEC establece un objetivo vinculante de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del 23% con respecto a 1990, objetivo que es considerado por los recurrentes como insuficiente, dada la necesidad de garantizar la protección de los derechos humanos y un entorno adecuado para las generaciones presentes y futuras frente a los riesgos derivados del cambio climático y en línea con el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado español.

2. Análisis de la sentencia

Uno de los aspectos más destacados de la sentencia es la decisión del Tribunal Supremo de abordar primero los motivos de nulidad que afectaban al Plan en su totalidad antes de considerar las reclamaciones más específicas planteadas por los demandantes.

Entre los motivos de nulidad de naturaleza formal que se identificaron por los demandantes en relación con la tramitación ambiental del PNIEC, destacan: (a) la falta de consideración de alternativas durante la evaluación ambiental estratégica; (b) el incumplimiento de la obligación de someter el PNIEC a una evaluación ambiental estratégica en una etapa temprana del proceso; (c) la ausencia de un diálogo multinivel sobre energía y clima durante la tramitación del PNIEC; (d) la falta de consideración de los resultados de la participación pública en la aprobación del PNIEC; así como (e) la falta de integración de la declaración ambiental estratégica en el PNIEC definitivamente aprobado.

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha rechazado estos argumentos al interpretar los posibles defectos formales desde una perspectiva más sustancial, considerando no solo los aspectos meramente formales, sino también los efectos prácticos y las implicaciones de tales irregularidades en el proceso de toma de decisiones.

El Tribunal Supremo, al adoptar una perspectiva sustancialista en lugar de una estrictamente formalista, reconoció la necesidad de considerar no solo los aspectos técnicos y procedimentales, sino también los impactos prácticos y sociales de tales vicios en la gestión del Plan.

Además, la sentencia rechaza el argumento expuesto por las demandantes, que pretendían que el Tribunal declarase la obligación del Gobierno de revisar al alza los objetivos climáticos, y todo ello con base en la necesidad de respetar la discrecionalidad de la Administración en la definición de los objetivos de mitigación y en la implementación de medidas relacionadas con la lucha contra el cambio climático, destacando que los tribunales no pueden imponer criterios de oportunidad a la Administración.

Por último, cabe destacar asimismo que el Tribunal Supremo, al rechazar las pretensiones de los demandantes, se ha apartado de los pronunciamientos de otros tribunales europeos invocados por los recurrentes, aclarando que sus pronunciamientos no podían verse vinculados por la jurisprudencia de otros Estados.

3. Valoración

El fallo ha generado un intenso debate en la comunidad jurídica sobre los límites y posibilidades de la intervención judicial en asuntos tan complejos como la política climática y la transición energética.

Asimismo, ha puesto de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de participación pública y el diálogo multinivel en los procesos de toma de decisiones que tienen consecuencias directas en la sostenibilidad ambiental y en la protección de las generaciones presentes y futuras.

La sentencia, por lo tanto, no solo sienta un precedente legal en relación con la gestión y planificación estratégica nacional a nivel medioambiental, sino que también abre la puerta a una reflexión más profunda sobre el equilibrio necesario entre los intereses políticos, económicos y medioambientales en la formulación y ejecución de políticas nacionales en materia de energía y clima.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de julio de 2023 sobre la consulta individualizada a los posibles municipios afectados por la planificación de la red de transporte de energía eléctrica

Coloma Vives | Abogada

El pasado 17 de julio de 2023 el Tribunal Supremo dictó la Sentencia [1006/2023](#) [Rec. 625/2022] (la “**Sentencia**”) en relación con el Acuerdo del Consejo de ministros, de 22 de marzo de 2022, por el que se aprobaba la Planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2023 (la “**Planificación Eléctrica**”).

En concreto, el Ayuntamiento de Sant Roque (el “**Ayuntamiento**”) interpuso recurso contencioso-administrativo frente al Acuerdo por el que se aprobó la Planificación Eléctrica al entender que se había vulnerado el artículo 19 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (la “**LEA**”) por cuanto:

- i) el referido precepto de la LEA exige que el órgano ambiental someta el borrador de los planes o programas y el documento inicial estratégico a consultas de las “*Administraciones públicas afectadas*”; y, sin embargo
- ii) el Ayuntamiento no había sido consultado durante la fase de información pública de la Planificación Eléctrica.

En este sentido, aun cuando el Tribunal Supremo constata la ausente consulta efectuada a la corporación local, la Sentencia recuerda que la Planificación Eléctrica constituye un documento de alcance amplio y genérico y que, en efecto, no viene referida a uno o varios proyectos determinados que permitan entender que una Administración municipal concreta pudiera quedar efectivamente afectada por los mismos.

En línea con lo expuesto, entiende el Tribunal Supremo que no cabe considerar vulneración alguna del artículo 19 de la LEA en tanto que la referencia a las “*Administraciones públicas afectadas*” no incluye todos y cada uno de los Ayuntamientos que eventualmente pudieran resultar afectados por cualquiera de los proyectos que finalmente pudieran encuadrarse en el marco de un instrumento de planeamiento, como sería la Planificación Eléctrica (máxime cuando, en su caso, el Ayuntamiento podría haber presentado alegaciones en la fase de información pública aun cuando no fue notificado individualmente).

En otras palabras, la LEA no exige que deban consultarse todos y cada uno de los entes locales que, eventualmente y en un futuro, podrían verse afectados por la instalación de algún proyecto ejecutado en el marco de un instrumento de planificación.

Así, puede entenderse que el criterio seguido en la Sentencia para valorar el eventual incumplimiento del artículo 19 de la LEA pasa por determinar si el documento sometido a información pública se refiere a proyectos / instalaciones concretas o si, por el contrario, constituye un documento más amplio y genérico (como sería el caso de la Planificación Eléctrica). Solo en el primero de los casos debería notificarse y consultarse individualmente cada una de las Administraciones afectadas –incluyéndose, por tanto, todos los ayuntamientos–.

Por tanto, la Sentencia clarifica que la referencia a las “*Administraciones públicas afectadas*” del precepto 19.1 de la LEA solo puede entenderse en sentido amplio cuando: (i) el documento en cuestión desciende al detalle técnico de cada uno de los proyectos; y (ii) no se refiere a un conjunto de la planificación que no permite acotar quiénes podrían verse afectados de manera directa, como sucedía en el caso enjuiciado.

Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2023 sobre los límites de modificación de planeamiento derivados del principio ambiental de no regresión

María Rodrigo | Abogada

Recientemente el Tribunal Supremo, en su sentencia 882/2023, de 30 de junio de 2023 [Rec. 7738/2021], ha venido a fijar los límites a la modificación de los instrumentos de planeamiento derivados del principio ambiental de no regresión.

Antes de entrar en el grueso del pronunciamiento, debe tenerse en consideración que el artículo 2 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición ecológica (la “**Ley 7/2021**”), recoge expresamente entre sus principios rectores el de no regresión, que hasta ese momento no era más que una “*lex non scripta*” de construcción exclusivamente jurisprudencial.

El citado principio se define en la exposición de motivos de la Ley 7/2021 en el sentido siguiente: “*aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental*”.

De este modo, en palabras del propio Tribunal Supremo, el principio ambiental de no regresión pretende “*no dar pasos atrás en los estándares de protección medioambiental y en la plasmación de la misma en los instrumentos de ordenación urbanística*”.

Hechas estas consideraciones previas, el objeto del pronunciamiento judicial es la Modificación Puntual del Plan General de Municipal de Cáceres que tenía por objeto la autorización de unos concretos usos y actividades en Suelo No Urbanizable Protegido.

Así, la cuestión que debía dilucidar el Tribunal Supremo era determinar si la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de planeamiento que comporta la modificación del régimen de usos en suelo no urbanizable de protección, pero manteniendo la clasificación del suelo, puede vulnerar o no el principio de no regresión en materia de protección ambiental.

Para resolver la cuestión casacional planteada, parte el Tribunal Supremo de la consideración genérica de que el principio ambiental de no regresión no puede conllevar una absoluta petrificación del ordenamiento, ni tampoco suponer un límite absoluto al *ius variandi* y a la discrecionalidad del planificador.

De este modo, el Tribunal Supremo trata de armonizar la potestad de modificación de los instrumentos de planeamiento general para adaptarlos a las necesidades cambiantes de la sociedad con el principio de no regresión ambiental.

A estos efectos, entiende que el *ius variandi*, esto es, la potestad de modificación del planeamiento debe quedar sujeta una serie de **límites**:

- i) Los derivados del reconocimiento constitucional del derecho a medio ambiente, en su doble vertiente: de conservación y de mejora.
- ii) Los derivados del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, de modo que hagan compatible el crecimiento económico con la cohesión social y la protección del medio ambiente.

Por tanto, el principio ambiental de no regresión se erige como un límite a la discrecionalidad del planificador que abunda en la necesidad de motivar el interés general al que debe servir la potestad de ordenación territorial y urbanística.

De conformidad con todo lo expuesto, el Tribunal Supremo resuelve la cuestión de interés casacional en los siguientes términos:

“La aprobación de una modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico que conlleva la modificación de usos en suelo no urbanizable de protección, manteniendo la clasificación, puede vulnerar el principio de no regresión en materia de protección ambiental y determinar la invalidez del plan, tras la adecuada ponderación sobre la ausencia de razones de interés público prevalente justificativas de la modificación claramente identificadas y razonadas por el planificador.”

De este modo, toda modificación de planeamiento que reduzca el estándar de protección ambiental debe estar plenamente justificada por razones de **interés público prevalente** que deben ser claramente identificadas y razonadas por el planificador, y de entidad suficiente

Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre la nulidad de la moratoria de acceso a Madrid Central de vehículos con clasificación ambiental B

Santiago Casado | Abogado

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (el “Tribunal”) dictó el pasado 25 de septiembre de 2023 la sentencia nº 462/2023 (la “**Sentencia**”) que, resolviendo un recurso contencioso administrativo, declaraba la nulidad de la moratoria existente en Madrid en relación al acceso de vehículos con clasificación ambiental B a la Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDEP) Distrito Centro (“**Madrid Central**”).

El recurso fue interpuesto a consecuencia de la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid (el “**Ayuntamiento**”) de la Ordenanza 10/2022, de 20 de diciembre, de Limpieza de los Espacios Públicos, Gestión de Residuos y Economía Circular (la “**Ordenanza de Limpieza**”) cuya Disposición Final cuarta (la “**Disposición**”) venía a modificar la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, sobre requisitos ambientales para acceder a Madrid Central (la “**Ordenanza de Movilidad**”), estableciendo que:

“Hasta el 31 de diciembre de 2023 podrán acceder a la ZBEDEP Distrito Centro los vehículos a motor, con al menos cuatro ruedas y MMA no superior a tres mil quinientos kilogramos que dispongan de clasificación ambiental B, cuando se encuentren en los supuestos referidos en el artículo 23.3.d) 6º y en los apartados 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 12º, 13º, 14º, 16º y 18º del artículo 23.3.e). Los vehículos recogidos en los artículos 23.3 d) 6º, 23.3.e) 1º y 23.3.e) 14º quedan excepcionados de esta prohibición de acceso a la ZBEDEP Distrito Centro cuando el prestador del servicio justifique la imposibilidad de prestar el servicio con otro tipo de vehículo, bien porque le vincule un contrato durante su vigencia, o bien porque no exista ese tipo de vehículo de las categorías CERO emisiones, ECO o C”.

La Ordenanza de Limpieza, en el marco de su tramitación, fue sometida al preceptivo periodo de información pública, acordado por el Ayuntamiento el 22 de septiembre de 2022. No obstante, el 7 de diciembre de 2022 los Grupos Parlamentarios del Partido Popular y de Ciudadanos presentaron una enmienda a la Ordenanza de Limpieza con el objeto de ampliar hasta 2023 el acceso de los vehículos con etiqueta B a Madrid Centro⁸, la cual fue aprobada por mayoría, introduciéndose la Disposición en la Ordenanza de Limpieza.

Con posterioridad, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Disposición, fundamentando su nulidad de pleno derecho sobre la base de tres argumentos principales:

1. Infracción del procedimiento legalmente establecido: omisión del trámite de información pública y vulneración del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos.

Habida cuenta de que el procedimiento de elaboración de disposiciones generales tiene carácter *ad solemnitatem* (i.e. que es un requisito formal para que estas tengan validez legal) y la modificación de la Ordenanza de Movilidad sólo ha sido conocida una vez introducida la Disposición y aprobada la Ordenanza de Limpieza.

2. Infracción del principio de no regresión en materia medioambiental.

En tanto en cuanto con carácter previo a la Ordenanza de Limpieza y su Disposición, el acceso a Madrid Central de los vehículos con calificación ambiental B sólo estaba permitido hasta el 31 de diciembre de 2022.

3. Omisión del informe preceptivo de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

Debido a que, de conformidad con el artículo 14.3 de la Ley 7/2021 de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética *“[c]ualquier medida que suponga una regresión de las zonas de bajas emisiones ya existentes deberá contar con el informe previo del órgano autonómico competente en materia de protección del medio ambiente”.*

Por su parte, el Ayuntamiento se opuso a las pretensiones del recurrente, con los siguientes fundamentos:

1. La Ordenanza de Limpieza ha seguido la tramitación ordinaria.

Conforme al artículo 48 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, se procedió a realizar consulta pública previa, proyecto inicial, periodo de información pública, proyecto definitivo, remisión al Pleno del Ayuntamiento, enmiendas, dictamen y aprobación plenaria.

2. No se ha infringido el principio de no regresión medioambiental.

Debido a que se trata de una situación excepcional justificada por la necesidad de facilitar la promoción y el desarrollo económico de forma compatible con la protección al medio ambiente urbano y la salud, causada por el incremento del coste de los vehículos, que han llevado a mínimos históricos en la matriculación de estos.

⁸ En ese momento aún seguía vigente la Ordenanza 12/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 5 de octubre de 2018, cuya Disposición Transitoria Tercera permitía el acceso a Madrid Central a vehículos con etiqueta B hasta 2022.

3. No procede la emisión de ningún informe de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

No se ha infringido el principio de no regresión medioambiental, siendo además favorables los resultados sobre la calidad del aire referidos a las primeras semanas tras la aprobación de la Ordenanza de Limpieza.

Vistos los argumentos jurídicos de ambas partes, el Tribunal, entrando únicamente a valorar el primero de ellos dictaminó que el trámite de información pública para la elaboración y aprobación de ordenanzas y reglamentos es considerado esencial y preceptivo por la doctrina jurisprudencial, sin que pueda, por tanto, ser una facultad discrecional de la Administración.

A este respecto, a juicio del Tribunal con la incorporación de la Disposición mediante enmienda, se ha producido una omisión en el preceptivo trámite de información pública ya que *“no existe, en consecuencia, conexión alguna entre el contenido de la disposición final impugnada y el texto normativo que se inserta”*, conculcándose así el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, recogido en el artículo 23 de la Constitución.

Considera además el Tribunal que la inclusión de la Disposición es una modificación esencial, sustancial y fundamental de la Ordenanza de Limpieza al tratarse de una nueva versión de texto sometido a información pública puesto que, el texto original no hacía alusiones a la modificación de otra norma completamente diferente como es la Ordenanza de Movilidad.

En consecuencia, y sin pronunciarse sobre el resto de los argumentos esgrimidos por las partes, el Tribunal declaró la nulidad de pleno derecho de la Disposición a tenor de lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (i.e. por vulneración de la Constitución).

No obstante, como se indica en la propia Sentencia cabe contra la misma, recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

Coordinadores de la Newsletter

Copyright © 2023 Pérez-Llorca.
Todos los derechos reservados.
Esta comunicación es una selección de doctrina y normativa que se ha considerado relevante sobre los temas de referencia durante el período especificado. La información de esta página no constituye asesoramiento jurídico en ningún campo de nuestra actuación profesional.

YA DISPONIBLE | Nueva App Pérez-Llorca



DISPONIBLE EN
App Store



DISPONIBLE EN
Google Play

Pérez-Llorca

Diagonal 640, 8ºA
08017 – Barcelona

—
Rue Belliard 9
1040 – Brussels

—
Rua Barata Salgueiro, 21
1250-141 – Lisbon

—
17 Hill Street
W1J 5LJ – London

—
Castellana 50
28006 – Madrid

—
Castellana 259 A
28046 – Madrid

—
375 Park Avenue 38th floor
10152 – New York

—
8 Marina Blvd
018981 – Singapore
www.perezllorca.com

